РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО
ПРОИЗВОДСТВА

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
SIBERIAN BRANCH
INSTITUTE OF ECONOMICS
AND INDUSTRIAL
ENGINEERING

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
SIBERIAN BRANCH
INSTITUTE OF ECONOMICS
AND INDUSTRIAL ENGINEERING

REGIONAL AND MUNICIPAL MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IN SIBERIAN FEDERAL DISTRICT

Edited by
A.S. Novoselov, D.Sc. (Econ.)

Novosibirsk
2014

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОГО
ПРОИЗВОДСТВА СО РАН

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Под редакцией
д.э.н. А.С. Новоселова

Новосибирск
2014

УДК 338.98
ББК 65.9(2Р)-2
Р 326

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:
д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 1; гл. 8: пп. 8.1–8.3), к.э.н. **А.С. Маршалова** (гл. 1, 8), к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), **С.А. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), к.т.н. **В.М. Чистяков** (гл. 2: п. 2.3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 2: п. 2.4), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 3), к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 3), **А.Н. Голошевская** (гл. 3), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл. 5), **Н.В. Муханова** (гл. 5), к.э.н. **С.Н. Чирихин** (гл. 6), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 7), к.э.н. **Г.Н. Речко** (гл. 7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 7), к.э.н. **Э.В. Алексеенко** (гл. 7), **Д.В. Крицкий** (гл. 7), **Ю.А. Писаров** (гл. 7), **Т.В. Волянская** (гл. 8: пп. 8.3–8.4), **Т.А. Кашун** (гл. 8: пп. 8.3–8.4), д.э.н. **В.Г. Басарева** (гл. 9), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 10), д.с.н. **А.Я. Троцковский** (гл. 11), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 11), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 12), к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 13), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 14).

Рецензенты:
д.э.н. И.В. Гришина, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов

Р 326 **Региональное и муниципальное управление социально-экономическим развитием в Сибирском федеральном округе** / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.

ISBN 978-5-89665-279-3

В монографии обоснованы приоритетные направления решения проблем регионального и муниципального управления. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы управления экономикой региона и ее подсистем. Выявлены особенности элементов механизма управления в регионах Сибирского федерального округа. Рассмотрены механизмы и инструменты реализации региональной, инновационной, конкурентной, инвестиционной политики. проблемы управления региональной инфраструктурой, финансово-кредитной системой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи приграничного сотрудничества регионов Сибирского федерального округа.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-279-3
9 785896 652793

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Региональные особенности Российской Федерации требуют более активного, по сравнению с типичной мировой практикой, государственного управления в решении проблем пространственного развития страны и устранения неоправданных диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. По мере стабилизации социально-демографической ситуации и экономического роста, усиления стратегических приоритетов должно приходить осознание потребности в усилении роли регионального и муниципального управления в решении задач экономического и социального развития.

Опыт реализации рыночных реформ в Российской Федерации показывает, что региональный и муниципальный уровни управления отличаются недостаточной подготовленностью к переходу к новым отношениям, что связано как с противоречиями между законодательной основой и финансово-экономическим положением и неопределенностью места регионов и муниципальных образований в сложившейся системе управления, так и с отсутствием информационно-прогнозной базы, объективно отражающей интересы и функции регионального и муниципального звена системы управления, а также с неурегулированностью форм и методов взаимодействия различных структур территориальной системы.

Потребность в научном обосновании проблем и направлений совершенствования регионального и муниципального управления в последнее время значительно возрастает. Это проявляется во всех важнейших сферах жизнедеятельности общества. В системе органов власти наблюдается потребность в научном обосновании принимаемых нормативных актов и положений, касающихся структур и механизма управления процессами социально-экономического развития регионов. В сфере научного и экспертного сообщества наблюдается рост интереса к исследованию проблем теории и практики управления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, поиску путей повышения эффективности и действенности государственного и муниципального управления. Современные проблемы регионального и муниципального управления привлекают внимание как практиков, так и исследователей[1].

Реалистическая оценка современного уровня решения проблем регионального и муниципального управления в стране и за рубежом, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном уровне, позволяет сделать следующие выводы.

- Основные элементы социально-экономических систем регионов недостаточно исследованы и не одинаково подготовлены к переходу к новой модели регионального управления.
- Научно не обоснованы полномочия органов власти иерархической системы территориального управления.
- Не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач комплексного социально-экономического развития.
- В исследованиях отдельных звеньев механизма управления экономикой региона отсутствует системность и программно-целевой подход, что необходимо для перехода на новую модель регионального и муниципального управления.

---

[1] Следует отметить работы А.Г. Гранберга, Ю.Н. Гладкого, Г.В. Гутмана, О.Г. Дмитриевой, В.В. Котилко, В.Н. Лаженцева, В.Н. Лексина, С.Н. Леонова, О.П. Литовки, В.Я. Любовного, П.А. Минакира, Н.Н. Михеевой, О.С. Пчелинцева, В.Е. Селиверстова, В.И. Суслова, С.А. Суспицына, А.И. Татаркина, А.И. Чистобаева, А.И. Швецова, Р.И. Шнипера, Б.М. Штульберга, Р.В. Бабуна, А.Г. Барабашева, Г.Ю. Ветрова, С.В. Вобленко, В.Л. Глазычева, С.Г. Кордонского, А.Н. Костюкова, Ю.М. Плюснина, А.С. Пузанова, Л.Г. Рагозиной, И.В. Стародубровской и др.; а также зарубежных исследователей Х. Армстронга, Е. Блэйкли, Дж. Блэира, Дж. Кристенсона, П. Нийкампа, А. Куклинского, Х. Ричардсона, Дж. Тейлора, М. Темпла, Р. Шаффера и др.

- Отсутствует целостная научно обоснованная концепция местного самоуправления (прежде всего это касается слабой проработанности механизмов функционирования системы).
- Несовершенны как федеральная, так и региональные нормативные базы местного самоуправления: в ФЗ № 131 от 5 октября 2003 г.[1] «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» за последние годы внесено более 400 поправок, слабо увязаны между собой отдельные законодательные акты, затрагивающие интересы местного самоуправления, а целый ряд необходимых нормативных актов просто отсутствует.
- Не решены проблемы разделения полномочий между уровнями власти, экономическая и финансовая базы муниципальных образований не приведены в соответствие с объемами полномочий.

Целью исследования, представленного в монографии, является разработка научных основ концепции регионального и муниципального управления, которая призвана отражать конкурентные преимущества регионов, инвестиционную привлекательность и необходимость эффективного использования бюджетных средств для создания благоприятных условий жизни населения.

Научный коллектив отдела регионального и муниципального управления ИЭОПП СО РАН в течение многих лет занимается исследованием проблем регионального воспроизводства, противоречий регионального развития, форм и методов их разрешения на региональном и муниципальном уровне в Сибирском федеральном округе. Монография подготовлена на основе обобщения результатов исследований проблем регионального и муниципального управления, проводимых коллективом авторов в рамках плана НИР ИЭОПП СО РАН, а также по заданиям государственных органов управления областей и краев Сибири.

Данная монография отличается от других подобных отечественных и зарубежных исследований тем, что в ее основе лежит методология регионального воспроизводственного подхода, предложенная основателем сибирской научной школы регионального управления д.э.н. Р.И. Шнипером и развиваемая в ИЭОПП СО РАН. Авторы монографии считают, что в основе новой концепции регионального и муниципального управления должно быть формирование социально-экономической среды, обеспечивающей усиление конкурентоспособности экономики городов и районов, что позволит создать необходимые условия для укрепления финансового потенциала и устойчивого развития регионов и муниципальных образований. Методологический подход авторов предполагает разработку модели управления, обеспечивающей условия для реальной экономической самостоятельности и повышения активности муниципальных образований в реализации экономической стратегии развития.

В монографии рассматриваются методологические подходы к управлению экономикой региона: основные этапы становления теории регионального управления, особенности воспроизводственного и институционального подходов, экономические интересы и противоречия регионального воспроизводства и возможности их учета в управлении. Отличительной особенностью исследования является сравнительный анализ теорий и концепций регионального управления, сформировавшихся в экономической науке. На основе этого анализа предложены подходы к разработке научных основ концепции управления экономикой региона, включающие цель и задачи формирования новой модели управления, основные факторы ее развития, методологические принципы управления социально-экономическими процессами региона.

В монографии проводится сравнительный анализ современных форм и методов государственного регулирования региональных рыночных процессов, исследуются экономические интересы субъектов региональной экономики и проблемы их согласования. Выявляются особенности различных форм государственного регулирования на региональном уровне,

[1] В 2014 г. в закон внесены существенные изменения и дополнения: Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № 136 «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

включающих бюджетное, налоговое регулирование, целевое финансирование, кредитование, определение условий создания и функционирования предприятий на территории и др. На основе разработанных методологических положений предлагаются перспективные направления развития системы регионального и муниципального управления с учетом региональных различий, влияющих на формы проявления закономерностей формирования экономического пространства в Сибирском федеральном округе.

Специальные главы посвящены проблемам формирования нового механизма управления региональной и муниципальной экономикой, методам анализа процессов социально-экономического развития региона, оценки конкурентных позиций в целях совершенствования регионального и муниципального управления. Рассматриваются особенности экономической диагностики и прогнозирования социально-экономических процессов в регионах различного типа, основные факторы, влияющие на конкурентные позиции регионов, вопросы информационного обеспечения и система показателей для комплексного исследования конкурентных позиций регионов Сибири. В работе исследуются проблемы трансформации функций и роли региональных органов управления, рассматриваются необходимые условия формирования нового механизма управления, анализируются организационные структуры управления экономикой регионов и муниципальных организаций.

В монографии исследованы функции управления рыночными процессами в региональной системе в период экономических реформ, прослеживаются основные этапы формирования системного подхода к управлению региональной инфраструктурой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи экономики регионов Сибири с внешним экономическим пространством. Проводится анализ приграничных экономических связей регионов Сибири, рассматриваются направления и формы межрегиональных связей, современные тенденции формирования рыночного пространства.

При подготовке монографии использованы материалы научных исследований по Программе IX.87.1. «Обоснование новой системы регионального стратегического планирования и управления, адекватного современным проблемам глобализации, информатизации и развития публичного управления» (координатор д.э.н. В.Е. Селиверстов), по проекту «Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири», а также исследований по заказу государственных и муниципальных органов управления субъектов Федерации и городов Сибири, выполненных авторами в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН в отделе регионального и муниципального управления (рук. д.э.н. А.С. Новоселов), Новосибирской экономической лаборатории (рук. к.э.н. А.П. Кулаев), Алтайской лаборатории экономических и социальных исследований (рук. д.с.н. А.Я. Троцковский), Кемеровской лаборатории экономических исследований (рук. д.э.н. Ю.А. Фридман, к.э.н. Г.Н. Речко).

В работе содержится ряд постановочных вопросов. Авторы, не претендуя на исчерпывающее их решение, надеются, что публикация данной монографии послужит дальнейшему развитию теории и методики регионального и муниципального управления.

Раздел I МЕТОДЫ, ИНСТРУМЕНТЫ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ РЕГИОНА

Глава 1
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА

Переход к рыночной экономике в Российской Федерации и непрерывное реформирование всей системы управления показывает, что региональный уровень наименее адаптивен к рыночным отношениям. Для этого существуют и объективные причины. Во-первых, в условиях плановой экономики, когда отраслевой принцип управления официально признавался приоритетным и значительная часть социальных проблем решалась в рамках отраслевого управления (ведомственное строительство жилья, детских и медицинских учреждений), сам объект регионального управления был достаточно расплывчатым. Во-вторых, и в современных условиях место регионов как самостоятельных объектов управления в силу разных причин остается столь же неопределенным. Экономический и финансовый потенциал многих территорий настолько мал, что они в принципе не в состоянии реализовать свою самостоятельность.

На территории любого региона пересекаются интересы государства, бизнеса, различных слоев населения и самого региона. Поэтому для определения объекта управления на региональном уровне, прежде всего, необходимо четкое распределение полномочий и функций управления между всеми структурами, представленными на его территории, создание достоверной информационной статистической базы, отражающей функции регионального управления, наличие методов взаимодействия различных структур территориальной системы. Изменение общественно-экономических отношений требует создания методологии регионального управления, адекватно отражающей новую социальную и финансово-экономическую среду и отношения между ее элементами.

1.1. Основные этапы становления теории управления экономикой региона

Теория регионального воспроизводства – основа исследования проблем регионального управления

Становление теории регионального и муниципального управления находится в стадии интенсивного развития, по некоторым теоретическим и методологическим вопросам у экономистов России еще не сложилось единого мнения, не определилось и терминологическое единство.

Теоретические основы управления экономикой региона были заложены в трудах отечественных и зарубежных ученых-регионалистов еще во второй половине XX века. Эти исследования включали анализ закономерностей, принципов и факторов размещения производительных сил, вопросы экономического районирования, методы

планирования и регулирования пространственного развития. Наиболее крупными авторитетами в среде советских регионалистов являлись И.Г. Александров, Н.Н. Баранский, Н.Н. Колосовский, В.С. Немчинов, Н.Н. Некрасов, А.Е. Пробст, Ю.Г. Саушкин, Я.Г. Фейгин, Р.И. Шнипер.

Во второй половине XX века на Западе сформировалась региональная наука, наиболее известными представителями которой являются У. Айзард, В. Алонсо, Х. Армстронг, У. Барнс, Р. Беннет, П. Нийкамп, А. Куклинский, Х. Ричардсон, Д. Смит, Дж. Тейлор. Это синтетическое научное направление, включающее в себя региональное планирование и управление, стремилось изучать регионы как целостные системы, отдавая приоритет междисциплинарным исследованиям.

Анализ мировой экономической литературы показывает, что формирование теории управления экономикой региона проходило в несколько этапов в процессе эволюционного развития (табл. 1.1).

До 70-х годов XX века основное внимание уделялось планированию и управлению процессами формирования производственной системы региона, а также отдельным элементам региональных финансовых отношений.

Таблица 1.1

Характеристика основных этапов формирования методологических подходов к управлению экономикой региона

Этапы	Характеристика этапов
1970–1980 гг.	● Управление процессами производственного характера, территориально-производственными комплексами, а также отдельными элементами региональных финансовых отношений ● Разработка региональных межотраслевых балансов ● Анализ взаимосвязей внутрирегиональных и межрегиональных товарных и финансовых потоков
1980–1990 гг.	● Подход к управлению экономикой региона как единой системой, учитывающий внутренние и внешние связи ● Анализ информационных потоков, связанных с товарообменными и финансово-кредитными операциями между субъектами экономики региона, на основе структурно-матричных моделей ● Разработка региональных программ социально-экономического развития
1990–2000 гг.	● Развитие системно-структурного и системно-динамического подходов к управлению экономикой региона на основе модели материально-финансового баланса и матриц взаимодействия экономических субъектов ● Изучение влияния процессов глобализации на региональное развитие ● Разработка стратегий социально-экономического развития регионов
2000–2014 гг.	● Развитие системно-воспроизводственного подхода к управлению экономикой региона на основе анализа процессов воспроизводства материальных, финансовых, трудовых и информационных ресурсов в региональной системе, формирования внутреннего и внешнего экономического пространства, изучения экономических интересов и взаимосвязей субъектов различных подсистем региональной экономики, формирования региональных экономических кластеров ● Развитие методов стратегического планирования и управления экономикой региона

Усложнение экономических связей в рыночной системе в 1970–1980 гг., – с одной стороны, и развитие экономико-математических методов исследования – с другой, повлияло на возникновение работ, посвященных анализу и прогнозированию взаимосвязей внутри- и межрегиональных товарных и финансовых потоков.

В 1980–1990 гг. с развитием информационных систем в экономике в анализ планово-управленческой деятельности были включены информационные потоки, связанные с товарообменными и финансово-кредитными операциями между субъектами экономики региона, а также с оказанием различных информационных услуг.

В 1990–2000 гг. под влиянием процессов глобализации и интернационализации экономики появилось большое количество работ, посвященных анализу интеграции регионов в мировую экономическую систему. Параллельно с этими исследованиями активно развивается направление системного подхода к управлению экономикой региона. В рамках этого направления наибольшее распространение получил *системно-структурный подход*, который предполагает анализ товарных, финансовых и информационных потоков в региональной экономике на основе различных модификаций моделей материально-финансовых балансов и матриц взаимодействия экономических субъектов – предприятий сферы производства, торговли, финансово-кредитной сферы, домашних хозяйств, региональных органов управления и др.[1]

В первом десятилетии XXI века формируется *воспроизводственный подход* к управлению экономикой региона, для которого характерно изучение взаимодействия субъектов экономики региона на основе анализа процесса кругооборота материальных, финансовых и трудовых ресурсов в процессе регионального воспроизводства, внутри- и межрегиональных экономических связей[2].

Впервые идеи воспроизводственного подхода к управлению экономикой региона были выдвинуты доктором экономических наук Р.И. Шнипером. Под его руководством в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН начала формироваться новая научная школа регионального управления, в исследованиях появились такие понятия, как комплексное сбалансированное развитие региональных систем, экономические противоречия между интересами различных региональных структур, механизм сочетания интересов развития отрасли и территории и др.

В исследованиях по проблемам экономической реформы в территориальном планировании нашли отражение новые для того времени идеи, послужившие основой исследования проблем регионального управления. Эти работы предвосхитили все то, что происходит в нашей сегодняшней жизни. В них впервые были поставлены проблемы экономической самостоятельности регионов, расширения использования метода хозрасчета, который должен стать не только преобладающим методом хозяйствования, но и основой взаимодействия отрасли и территории. Если бы те, кто управлял экономикой и принимал решения, были более дальновидны, восприняли эти идеи и, главное, поняли их и сделали соответствующие выводы, вполне возможно, что многие социально-экономические процессы развивались бы совсем по другому сценарию.

Цикл научных работ по проблемам региональных предплановых исследований был насыщен научными идеями, каждая из которых содержала в себе возможность

---

[1] **Blair J.** Local Economic Development. – London, 1990; **Temple M.** Regional Economics. – London, 1994; **Шнипер Р.И.** Регион: Экономические методы управления. – Новосибирск: Наука, 1991; **Маршалова А.С., Новоселов А.С.** Основы теории регионального воспроизводства. – М.: Экономика, 1998.

[2] **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики. – М., 2000; **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003; **Стратегическое** управление пространственным развитием субъектов Федерации и городов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2009.

перспективного развития[1]. Эти работы и сейчас актуальны, поскольку в них ставился вопрос о формировании системы плановых и предплановых разработок как необходимого условия эффективного управления на любом уровне. И региональная экономика в этом случае не является исключением. Предложенная система региональных предплановых разработок, безусловно, сегодня нуждается в переосмыслении, и речь идет о формировании новой системы, адекватно отражающей современные реалии.

В последующих работах сотрудников отдела регионального и муниципального управления ИЭОПП СО РАН была обоснована необходимость подхода к региональной экономике с позиций теории расширенного воспроизводства. Также было обосновано, что предметом управления на региональном уровне является региональный воспроизводственный процесс, что эффективность региональной экономики определяется сбалансированностью воспроизводственных пропорций и что регион каждого ранга характеризуется своей отличительной совокупностью региональных циклов воспроизводства.

Изложенные в этих работах результаты исследований востребованы именно сейчас, когда регионы различного ранга ищут свое место в территориальной системе страны и финансовые источники своего развития. Нужно подчеркнуть, что именно в этих работах впервые функции регионов различных рангов рассматривались во взаимозависимости с их бюджетами, которые должны быть финансовой основой реализации этих функций.

Актуальными остаются и результаты теоретических исследований по проблемам использования *программно-целевого подхода* в управлении региональной экономикой, практической основой которых послужили исследования по таким крупным проблемам, как хозяйственное освоение зоны БАМ, интенсификация развития южной зоны Западной Сибири, развитие агропромышленного комплекса Сибири и др. Был подготовлен цикл монографий по теории регионального программного планирования, позволяющий считать сибирскую научную школу одной из ведущих в теории регионального программного управления в стране.

Исследования проблем комплексного регионального планирования и прогнозирования отражают целостность и взаимосвязанность воспроизводственного и программного подходов в системе управления[2]. Адекватное описание социально-экономической среды региона, экономических противоречий и условий рыночного взаимодействия участников регионального воспроизводственного процесса потребовали разработки и освоения новых экономических и финансовых методов их регулирования. В частности, наиболее интересна и актуальна в настоящее время разработка специальной «матрицы интересов» субъектов хозяйствования в регионе и финансово-экономического баланса региона.

Новые реалии – поиск новых методов управления регионом

Реалии сегодняшних дней обострили актуальность и сделали востребованными научные результаты по проблемам исследования региональных рынков и взаимодействия субъектов региональной экономики в новых условиях хозяйствования, обоснования концепции формирования и функционирования различных видов региональных рынков[3].

---

[1] **Шнипер Р.И.** Региональные предплановые исследования. – Новосибирск, 1978.

[2] **Комплексное** региональное планирование / под ред. Д.М. Казакевича и Р.И. Шнипера. – Новосибирск, 1988; **Шнипер Р.И.** Регион: экономические методы управления. – Новосибирск, 1991; **Шнипер Р.И.** Регион: диагностика и прогнозирование. – Новосибирск, 1996.

[3] **Шнипер Р.И., Новоселов А.С.** Региональные проблемы рынковедения: экономический аспект. – Новосибирск, 1993.

Когда в России в результате кардинальных общественно-экономических преобразований начался системный кризис, охвативший все сферы социальной и экономической жизни, и когда казалось, что почти вся страна находится за чертой бедности, были начаты исследования конкурентных позиций регионов и их инвестиционных рейтингов, привлекавшие внимание к тем проблемам, решение которых сегодня стало приоритетным в экономической политике государства.

В последующих работах Сибирской научной школы многие ранее упомянутые сюжеты были дополнены, объединены и нацелены на разработку принципиально новой методологии стратегического управления развитием регионов Сибири, приобретающих финансово-экономическую самостоятельность. В связи с этим было предложено исследовать конкурентные позиции и мотивации социально-экономического и инновационного развития отдельных регионов, а также зоны риска экономической деятельности, присущие рыночной экономике.

Опираясь на фундаментальные идеи теории регионального воспроизводства, была поставлена задача исследовать основные проблемы регионального управления с учетом происходящих социально-экономических изменений в регионах России. На основе дальнейшего развития воспроизводственного подхода к управлению регионом были получены новые научные результаты в области разработки механизма управления социально-экономическими процессами региона, системы прогнозирования и планирования регионального развития, государственного регулирования рыночных процессов, включающие разработку приоритетов социально-экономической политики региона, принципов его устойчивого развития, методов взаимодействия государственных и рыночных структур[1].

В современных теориях регионального управления регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Наибольшее распространение получили четыре ее парадигмы:

– «регион–квазигосударство»;
– «регион–квазикорпорация»;
– «регион–рынок»;
– «регион–социум».

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

---

[1] **Управление** социально-экономическими процессами региона. – Новосибирск, 2000; **Регион**: проблемы планирования и управления. – Новосибирск, 2002; **Субъекты** Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления. – Новосибирск, 2005; **Пространственный** аспект стратегии и социально-экономического развития региона. – Новосибирск, 2006; **Конкурентоспособность** и стратегические направления развития региона. – Новосибирск, 2008.

Вопросам модернизации регионального и муниципального управления в последнее время в стране уделяется все больше внимания. Это проявляется во всех важнейших сферах жизнедеятельности общества.

❑ В системе законодательных органов наблюдается значительный рост принимаемых нормативных и иных процедурных актов и положений, касающихся преобразования структур и механизмов управления процессами социально-экономического развития регионов.

❑ В сфере исполнительной власти идет постоянный процесс реформирования управленческих структур как по кадровому составу, так и по функциональному содержанию деятельности, вплоть до полного упразднения одних институтов власти и создания принципиально новых.

❑ Общественные организации (как свидетельствуют преобладающие в средствах массовой информации темы обсуждений) осуществляют критику существующего положения и открытую полемику с представителями органов власти.

❑ Для бизнес-структур характерно неприятие действующей системы налогообложения, лицензирования, механизма регулирования тарифов на услуги естественных монополий, таможенной политики и других инструментов и методов участия государства в управлении экономикой. В совокупности это привело к неприятию управленческой политики органов власти как в форме прямого от нее отказа (теневая экономика), так и в виде неполного ее исполнения (уход от налогов, недекларируемые доходы и т.п.).

❑ В сфере научного и экспертного сообщества наблюдается рост интереса к исследованию проблем теории и практики управления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, поиску путей модернизации системы государственного и муниципального управления в целях повышения ее эффективности.

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

Экономика регионов характеризуется высокой степенью открытости, усиливающейся взаимосвязанностью и взаимозависимостью регионов, являющихся подсистемами глобальной экономической системы. Открытость региональных систем предполагает тесные зависимости процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого региона от размещения производства и потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

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

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

Ускорение инновационных процессов, быстрое распространение новых технологий в различных регионах мира, компьютеризация экономической деятельности меняют характер ведения бизнеса и межрегиональных отношений, глобальная информатизация усиливает интеграционные процессы посредством обмена коммерческой, производственной, научно-технической информации, резко возрастает роль знаний и инноваций в экономическом развитии регионов и обеспечении устойчивой конкурентоспособности.

В современных условиях возникает необходимость в новом подходе к формированию системы управления на региональном уровне и разработке методов экономического регулирования процессов их социально-экономического развития. Поскольку в условиях перехода к развитым рыночным отношениям происходит формирование многоукладной экономики и создаются новые элементы рыночной системы, функционирующие одновременно с элементами старой системы, необходимы исследования проблем формирования системы управления в регионе во взаимодействии с различными хозяйствующими субъектами, исследования экономических предпосылок и закономерностей формирования структуры этой системы.

Цель этих исследований состоит в том, чтобы на основе анализа закономерностей формирования системы управления экономикой региона, особенностей развития и преобразования отечественной экономики и с учетом зарубежного опыта разработать теоретические основы управления экономикой региона в условиях формирования развитых рыночных отношений.

Для достижения этой цели необходимо:

- исследовать объективные условия, предпосылки и закономерности управления социально-экономическими процессами региона;
- обосновать методологические принципы регионального и муниципального управления;
- исследовать структуру механизма взаимодействия хозяйствующих субъектов экономики региона;
- разработать методологические основы концепции управления экономикой региона;
- разработать предложения по совершенствованию форм и методов управления экономикой региона.

Предметом исследования является процесс управления экономикой региона и связанные с ним экономические отношения между региональными органами управления и предприятиями и организациями – хозяйствующими субъектами экономики региона с учетом открытого характера региональной экономики.

Закономерности воспроизводственного процесса – методологическая основа управления регионом

Методологическая основа управления экономикой региона – региональный воспроизводственный процесс, охватывающий взаимосвязи субъектов экономики региона, дающий возможность комплексно рассматривать их поведение с позиций но-

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

Принципиально важным при распределении полномочий управления между регионами различных рангов (республика, область, город) является положение о том, что совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга, должна определять круг функций и полномочий того или иного уровня власти. Критерием распределения социально-экономических функций между различными уровнями территориальной системы является степень локализации использования результатов выполняемых функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций должна стать отличительной особенностью территориальных образований различных рангов. Подход к решению этой проблемы с позиций теории регионального воспроизводства позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне региональной системы.

Таким образом, воспроизводственный подход означает, прежде всего, необходимость выделения воспроизводственных циклов, сбалансированных на уровне региона данного ранга. Совокупность этих циклов и составляет предмет управления и определяет его функции. В обобщенной форме функции управления региональных органов власти можно представить как создание сбалансированной региональной системы. Можно сказать, что процесс управления развитием региона есть формирование таких пропорций между различными элементами региональной системы, которые обеспечивают его эффективное социально-экономическое развитие. С точки зрения регионального воспроизводства главное отличие между регионами различного ранга заключается в том, что для регионов разных рангов характерны специфические совокупности региональных пропорций. Различные региональные образования составляют единую территориальную систему государства, звенья которой отличаются не только масштабами и статусом в системе государственного устройства, но и решаемыми задачами и механизмом управления.

Социально-экономическое развитие региона есть интегральный результат принятия управленческих решений на всех уровнях управления – государственном, региональном и на уровне хозяйственных структур. Поэтому возникает естественный вопрос конкретизации содержания функций управления на региональном уровне. К компетенции всех уровней власти относятся функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности людей, сохранению природной системы, а также созданию нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций. Социально-экономические функции всех уровней территориальной системы в конечном счете заключаются в создании условий, обеспечивающих воспроизводство и рациональное использование региональных ресурсов, поддержание равновесия экономической, природной и социальной систем.

Создание новой системы управления региональной экономикой должно опираться на понимание того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру, во-вторых, составные элементы этой системы требуют для своего управления разработки специфического механизма управления, в-третьих, эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы.

Управление на региональном уровне должно опираться на определенную систему методологических принципов, отражающих объективные закономерности регионального воспроизводственного процесса:

1. *Принцип целевого управления.* Цель управления вытекает из интересов, присущих тому или иному объекту управления. В случае, когда объектом является регион, его интересы определяются интересами населения, проживающего на его территории (материальное благополучие, возможность духовного развития, физическое здоровье и общий высокий уровень качества жизни). При этом цель развития региона должна быть конкретной и определенной количественно и по срокам достижения.

2. *Использование конкурентных преимуществ в территориальном разделении труда.* Этот принцип состоит в том, что система управления региональным развитием должна обеспечивать использование природно-климатических и социально-экономических преимуществ региона и в то же время содействовать комплексному развитию региональной экономики. Данный принцип отражает двуединую функцию региональной экономики: с одной стороны, она является составной органической частью единой социально-экономической системы государства, имеет свою специализацию и участвует в развитии интеграционных связей, а с другой – это относительно самостоятельная воспроизводственная система, уровень ее комплексности существенно влияет на эффективность развития.

3. *Сочетание интересов всех структур, участвующих в процессе регионального воспроизводства.* Этот принцип отражает наличие собственных интересов у каждой структуры и объективных противоречий между ними. И главное требование к механизму управления общественным воспроизводством состоит в создании таких условий деятельности, при которых достигался бы определенный баланс интересов всех структур, взаимодействующих в процессе регионального воспроизводства.

4. *Принцип экономической самостоятельности*. Он означает не просто отсутствие прямого вмешательства государства в дела регионов, а трактуется более широко. Принцип экономической самостоятельности должен отражать равноправие различных форм собственности и экономической самостоятельности всех собственников. Кроме того, экономическая самостоятельность означает необходимость четкого распределения полномочий и функций управления между различными уровнями власти и создания финансово-экономических условий для их реализации.

5. *Принцип самофинансирования.* Он означает, что развитие региона должно осуществляться прежде всего за счет доходов, образующихся на самой территории. Это отнюдь не равносильно полной финансовой замкнутости регионов, но предполагает такую схему финансовых потоков, в которой перераспределительные процессы не являются преобладающими.

6. *Зависимость между эффективностью экономического развития региональной экономики и формированием ресурсной базы социального и общеэкономического развития региона.* Согласно этому принципу должны быть учтены и задействованы экономические интересы, стимулирующие развитие экономики и рост ее эффективности.

7. *Принцип ответственности за реализацию функций управления, представляющих суть и содержание системы управления на уровне региона данного ранга.*

Реализация всей системы принципов позволит создать предпосылки для формирования надежно действующей и устойчивой системы управления, обеспечивающей эффективное развитие региона и последовательное достижение поставленных целей и задач. Все эти принципы должны быть положены, прежде всего, в основу законодательных и нормативных актов, создающих контуры правовой основы системы управления региональной экономикой и определяющих выбор тех конкретных инструментов и механизма управления, которые будут определять его эффективность.

1.2. Институциональные проблемы управления экономикой региона

Роль государственного регулирования в развитии экономики региона

Содержание управления социально-экономическим развитием на региональном уровне и его инструменты определяются, с одной стороны, общегосударственной экономической политикой и, с другой стороны, региональной политикой, учитывающей особенности развития регионов различного типа. Чтобы исследовать институциональные проблемы управления на региональном уровне, необходимо, прежде всего, рассмотреть роль государственного регулирования в развитии региональной экономической системы.

Проблемы управления экономикой региона стали одними из наиболее дискутируемых в современной экономической литературе. В настоящее время сформировалось несколько различных подходов в рамках известных научных экономических школ, которые по-разному трактуют цели, задачи, инструменты государственного управления экономикой регионов.

Многие исследователи в области региональной экономики полагают, что государство должно играть решающую роль в предотвращении депрессивных состояний экономики страны и ее регионов[1]. Его важнейшей функцией является регулирование процессов межрегионального перераспределения доходов, концентрации денежных и других ресурсов для активного воздействия на экономическое развитие. В систему методов государственного управления социально-экономическими процессами региона должны входить стимулирование хозяйственной деятельности, поддержание необходимых финансово-экономических пропорций, проведение финансово-кредитных мероприятий, распределение социальных расходов. Задачей государственного регулирования также является активизация побудительных мотивов и стимулов предпринимательской деятельности.

Ушли в прошлое споры о несовместимости планирования и рынка, и не вызывает сомнений необходимость такой функции управления, как планово-прогнозная, так как с помощью рыночных механизмов невозможно решать не только современные проблемы социально-экономического развития, но и, тем более, предвидеть будущие и создавать предпосылки для их разрешения[2]. Одной из главных проблем управления в условиях рыночной экономики является создание системы общественного контроля над бизнесом, включая контроль на внутрифирменном, региональном и общегосударственном уровнях. В эту систему входит контроль над деятельностью крупных корпораций, государственное воздействие на механизмы конкуренции и ценообразования на товарных рынках, финансовом рынке, рынке труда и др.

Эффективная система форм и методов управления социально-экономическими процессами региона должна соответствовать следующим критериям:

– быть демократичной, направленной на достижение желаемых результатов;
– обладать достаточной силой воздействия;
– быть эффективной и в то же время не снижать эффективности регулируемых процессов;
– использовать систему социально-психологических мотиваций;
– быть достаточно простой для понимания;

---

[1] **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики. – М., 2000; **Armstrong H., Taylor J.** Regional Economics and Policy. – N.Y., 1993; **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003; **Стратегические** приоритеты регионального развития: от теории к принципам формирования единого социально-экономического пространства / под ред. В.В. Окрепилова. – СПб., 2009.

[2] **Блауг М.** Экономическая мысль в ретроспективе. – М.: Дело, 1994.

–основываться на практическом опыте;

–быть адаптивной;

–учитывать долговременные интересы;

–стимулировать прогрессивное развитие.

Устойчивые тенденции к усилению использования методов государственного планирования и управления социально-экономическими процессами региона отмечают многие западные ученые-экономисты[1]. Социализация экономической системы, укрепление экономической базы государственного управления приводит к формированию модели «контролируемого общества», в котором сокращается роль традиционных атрибутов капитализма – частной собственности и рыночного механизма. В результате усиления роли социальных, экологических и политических факторов в развитии современной экономики происходит формирование большого разнообразия институтов, принимающих участие в управлении социально-экономическими процессами региона.

Многие ученые-экономисты полагают, что оптимальное воздействие государства на функционирование экономики страны и отдельного региона должно осуществляться через внешнюю среду бизнеса[2]. Они рассматривают систему планирования, управления и контроля как внешнюю среду, обеспечивающую, во-первых, безопасность товаров и услуг для потребителей, соблюдение экологических требований в процессе производства, достоверность рекламной информации и др., и, во-вторых, поддержку частного бизнеса на основе субсидирования, защиты от недобросовестной конкуренции, обеспечения возможности выхода на рынки других стран и т.д. Таким образом, формы и методы планирования и управления рассматриваются с позиций интересов бизнеса, реализация которых позволит обеспечить выполнение интересов региональной социально-экономической системы и всего общества.

Представители данного направления отмечают, что экономика функционирует в рамках регулируемой внешней среды, которая определяет поведение субъектов, воздействуя на них в следующих направлениях (формах): внутрифирменные отношения; контрактные отношения с другими фирмами; внешнеэкономические связи; рыночная конъюнктура; кредитование; страхование рисков; правовые нормы, стандарты и т.д. Следовательно, планирование и управление представляет собой сложную систему форм и методов воздействия на внешнюю среду функционирования бизнеса, определяющую правила поведения субъектов и устанавливающую определенные параметры, в рамках которых обеспечивается согласование интересов частного бизнеса и общества в целом.

В экономической литературе существуют различные подходы к содержанию и классификации инструментов государственного регулирования рыночных процессов.

♦ Под государственным регулированием рыночных процессов подразумевают *совокупность следующих направлений деятельности*: государственное предпринимательство, финансово-бюджетное, кредитно-денежное, внешнеторговое регулирование и регулирование доходов.

♦ В систему государственного регулирования рыночных процессов включают такие *элементы*, как антимонопольное, налоговое, тарифное регулирование, субсидирование частных фирм, государственные инвестиции в инфраструктуру, регулирование занятости, правовое обеспечение[3].

---

[1] **Thurow L.** Dangerous Currents: The State of economics. – Oxford, 1993; **Baldwin R. and others.** Economic Geography and Public Policy. – Princeton,2003.

[2] **Steiner G., Steiner J.** Business, Government and Society. – N.Y., 1991; **Regional** Clusters in Europe. Observation of European SMEs. – Luxemburg, 2002.

[3] **Barnes W., Ledebur L.** The New Regional Economies. – Thousand Oaks, 1998; **Bendavid-Val A.** Regional and Local Economic Analysis for Practitioners. – N.Y., 1991; **Stiglitz J.E.** Globalization and its Discontents. – N.Y., 2003.

♦ Под государственным регулированием подразумевают *систему методов экономического регулирования* (фискального, монетарного, внешнеторгового) в совокупности с административным регулированием размещения частных фирм (административно-бюрократические требования, архитектурно-планировочные, экологические и другие стандарты, нормы и правила, государственные гарантии по частным кредитам и др.)[1].

♦ Изучение работ зарубежных авторов, отечественных экономистов – специалистов по проблемам государственного регулирования рыночных процессов как на национальном[2], так и на региональном уровнях[3] – позволяет предложить следующую классификацию *инструментов* государственного регулирования рыночных процессов:

– по характеру воздействия на рыночные процессы инструменты государственного регулирования подразделяются на прямые и косвенные;
– по широте воздействия – на общеэкономические и селективные;
– по каналам воздействия – на экономические и административные;
– по политике действий и формам реализации – на налоговые, бюджетные, кредитно-денежные, ценовые, антимонопольные, внешнеэкономические, институциональные и др.

Формирование единой системы управления в условиях рынка

На региональном уровне управления происходит согласование интересов хозяйствующих субъектов (производителей, посредников и потребителей), которые затрагивают всю систему условий развития экономики региона. Переход к развитым рыночным отношениям в регионе сопровождается изменением всей этой системы:

✓ формируется новая институциональная структура хозяйства;
✓ расширяется состав субъектов региональной экономики, включающий государственные предприятия и организации, акционерные общества, частные фирмы, иностранные компании, совместные предприятия и т.д.;
✓ формируются субъекты рыночной инфраструктуры – региональные коммерческие банки, региональные инвестиционные фонды, страховые компании, маркетинговые, консалтинговые фирмы, аудиторские организации и др.;
✓ активизируется участие населения в региональной экономике, которое не только выступает потребителем товаров и услуг, но и ведет предпринимательскую деятельность в сфере производства, а также торгово-посредническую и финансово-коммерческую деятельность;
✓ существенным образом меняется роль региональной администрации в качестве субъекта рыночных отношений, ее главной функцией становится регулирование рыночных процессов, в которых принимают участие все субъекты регионального хозяйства.

---

[1] **Armstrong H., Taylor J.** Regional Economics and Policy. – N.Y., 1993; **Bennet R.J.** (ed.) Decentralization, Local Governments and Markets. – London, 1990; **White H.C.** Markets from Networks: Socioeconomic Models of Production. – Princeton, 2002.

[2] **Государственное** регулирование в стратегии устойчивого развития экономики России. – М.: Наука, 1996; **Львов Д.С.** Экономика развития. – М., 2002; **Россия** в глобализирующемся мире: стратегия конкурентоспособности / отв.ред. Д.С. Львов, Д.Е. Сорокин. – М., 2005; **Стратегический** ответ России на вызовы нового века / под ред. Л.И. Абалкина. – М., 2004; **Трансформация** экономических институтов в постсоветской России / под ред. Р.М. Нуреева. – М., 2000.

[3] **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003; **Воротилов В.А.** Региональная экономика: российская модель. – СПб., 2000; **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики. – М., 2000; **Штульберг Б.М., Введенский В.Г.** Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000; **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010.

Для выявления особенностей взаимодействия субъектов региональной экономической системы и их функций целесообразно все субъекты сгруппировать в следующие блоки: предприятия и организации различных форм собственности; объекты рыночной инфраструктуры; региональные органы управления (рис. 1.1).

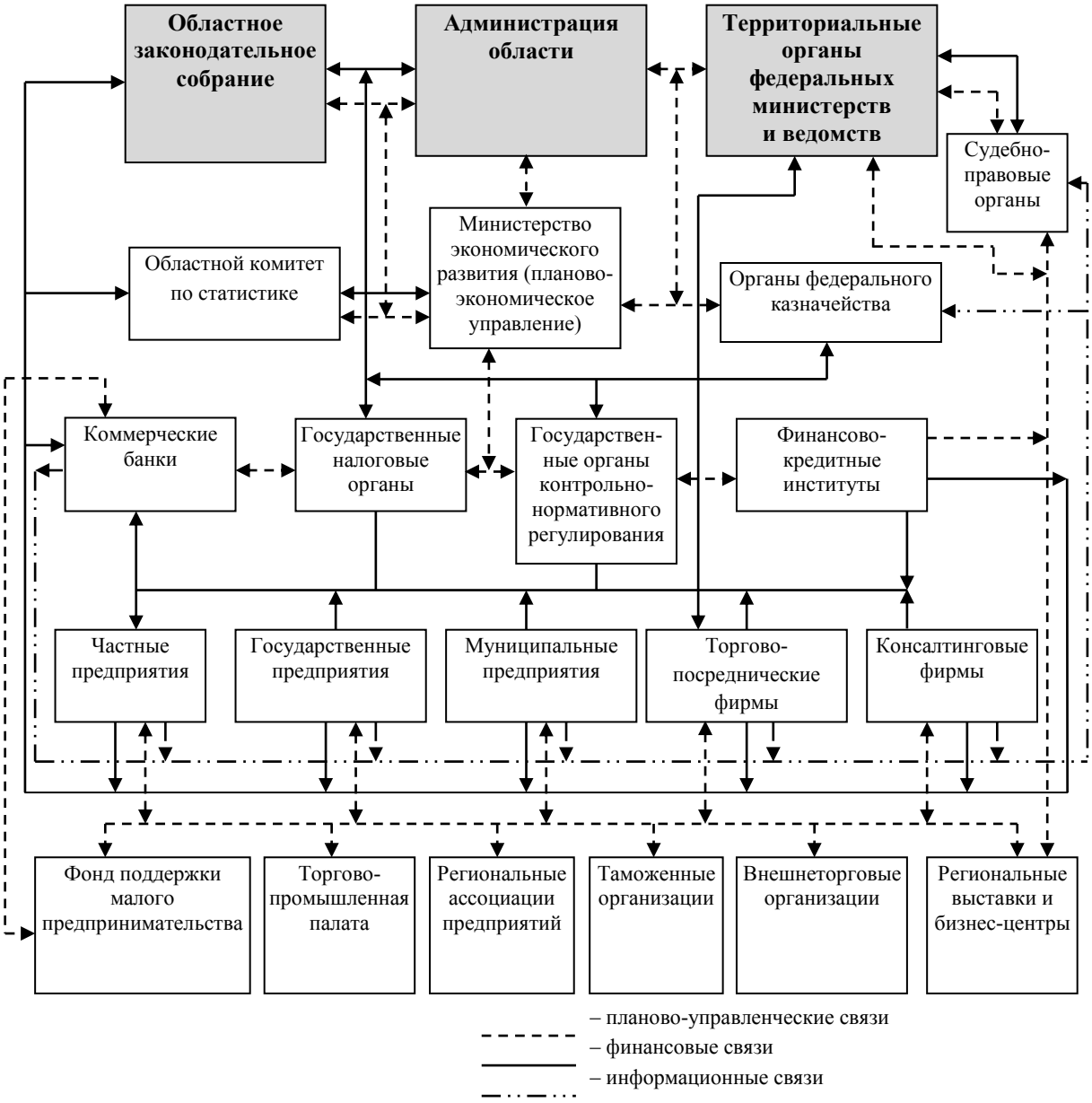


Рис. 1.1. Схема организации планово-управленческих, финансовых и информационных связей субъектов экономики региона

Главной задачей в сфере управления экономикой региона на современном этапе становится объединение имеющихся отдельных элементов в единую систему управления. Отсутствие единой системы управления экономикой региона приводит ко многим негативным последствиям, связанным с нарушением нормального воспроизводства товарных и денежных ресурсов в регионе. Во многих регионах Сибири процессы формирования и развития региональных систем протекают без обоснованного видения целей регулирования со стороны областных и краевых администраций; у руково-

дящих работников региональных органов управления нет четкого представления о концепции управления социально-экономическим развитием региона и основных направлениях ее реализации.

Разрабатываемая концепция должна основываться на материалах долгосрочного прогноза социально-экономического развития региона, включающего прогноз темпов экономического развития, изменений экономической структуры, динамики производства и потребления товаров и услуг, тенденций научно-технического прогресса, межрегиональных рыночных связей, уровня жизни населения и развития социальной сферы и др. Концепция как перспективный документ может обеспечить областные органы управления долговременными ориентирами с учетом альтернатив реализации; определить пути формирования развитых рыночных отношений; выявить социально-экономические, инвестиционные и экологические проблемы развития региона в перспективе и реальные возможности их решения; обосновать формы и методы экономического и правового регулирования региональной экономики.

Разработка концепции управления социально-экономическим развитием региона на уровне области, края, республики и ее практическая реализация может быть возложена на департамент (комитет) по экономике при администрации области, края или при правительстве республики. Это позволит заполнить имеющийся пробел в системе управления и может обеспечить решение следующих задач:

- формирование единой информационной системы анализа и прогнозирования развития региональной экономики;
- создание финансово-экономических условий для развития всех отраслей и повышения эффективности региональной экономики;
- разработка единой экономической и технической политики развития инфраструктуры в регионе;
- координация работы отдельных элементов инфраструктуры в целях решения общерегиональных задач;
- обеспечение пропорционального развития всех подсистем экономики региона;
- создание благоприятного инвестиционного климата в регионе для развития предпринимательской деятельности и привлечения новых инвестиций из других регионов и государств.

Необходимо отметить, что наделение органа управления соответствующими функциями само по себе не может решить всего комплекса проблем экономического взаимодействия субъектов региональной экономики. Решение этих проблем требует разработки адекватного экономического механизма, обеспечивающего реализацию принимаемых управленческих решений.

Современный экономический механизм управления действует в период перехода к экономической самостоятельности региональных систем в условиях укрепления рыночных отношений и передачи полномочий федеральных органов управления на региональный уровень. В связи с этим необходимо использование системы экономических и административных методов, обеспечивающих эффективное развитие экономики в условиях демократизации управленческих функций, действия рыночных механизмов мотивации и при изменении методологии регионального управления.

Модернизация системы управления субъектами Федерации

Разработка нового экономического механизма управления на уровне субъектов Федерации должна основываться на следующих методологических предпосылках.

1. Социально-экономическое развитие региональных систем осуществляется в соответствии с законами воспроизводства, и это является основой управления социально-экономическими процессами.

2. В современных условиях происходит тесное взаимодействие вертикальных и горизонтальных управленческих связей и зависимостей на уровне региона. Причем

горизонтальные экономические связи формируются под влиянием воспроизводственных циклов с высоким уровнем локализации, которые в совокупности образуют социально-экономическую среду, обеспечивающую условия эффективного функционирования региональных рынков.

3. Регулирование региональных рыночных отношений и всей социально-экономической среды становится главной задачей региональных органов управления.

4. Для эффективного регулирования рыночных процессов необходимо использование финансово-экономических методов, что обусловливает характер и особенности развития финансовой системы в регионе.

5. Региональные органы управления осуществляют воздействие на бизнес-структуры, действующие на региональных рынках и участвующие в развитии социально-экономической среды региона, преимущественно экономическими методами, с тем чтобы не вмешиваясь в их производственно-технологическую и социально-экономическую деятельность, направить их усилия на активное участие в решении проблем экономического и социального развития региональной системы.

При учете этих предпосылок в законодательной деятельности возрастает влияние региональных органов управления на те процессы, которые не могут регулироваться лишь рыночными механизмами. Взаимодействие предприятий и региональных органов управления в этих условиях могут обеспечиваться путем применения последними набора инструментов бюджетного и кредитного регулирования, налогов, цен, а также субсидий и субвенций. При этом в сферу деятельности региональных органов управления входят как проблемы регулирования региональных рынков, так и проблемы развития общественного сектора (развитие здравоохранения, образования, культуры, охраны окружающей среды и др.).

В связи с этим функции региональных органов управления должны быть расширены в сфере регулирования потоков финансово-бюджетных ресурсов, формирования источников долгосрочного и краткосрочного кредитования в целях создания условий для нормального инвестиционного процесса, а также экономического воздействия на обращение наличных и безналичных денежных ресурсов региона. Располагая методами экономического регулирования (налоги, цены, тарифы, плата за региональные ресурсы, выпуск региональных ценных бумаг и др.), а также возможностями межотраслевого перераспределения финансовых ресурсов, региональные органы смогут создавать благоприятные условия для взаимодействия хозяйствующих субъектов, развития региональной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства.

В осуществлении модернизации системы управления важная роль принадлежит расширению использования методов регионального маркетинга. В условиях рыночной экономики регионы и города конкурируют между собой в различных сферах и аспектах социально-экономического развития. При этом в конкурентной борьбе выигрывают регионы, имеющие наиболее сильные конкурентные позиции[1].

Для анализа конкурентных позиций может использоваться система показателей оценки развития ресурсного, научно-технического потенциала, занятости населения в основных сферах экономики региона, развития хозяйства и транспортных магистралей, показатели экологических условий жизни населения, уровня развития социальной сферы, уровня развития рыночной инфраструктуры, показатели общественной безопасности, природно-климатических условий жизни и др. При этом необходимо учитывать особенности социально-экономических процессов в регионах различного типа (табл. 1.2).

---

[1] **Маркетинг** мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер и др. – СПб., 2005; **Панкрухин А.П.** Маркетинг территорий. – СПб., 2006.

Таблица 1.2

Особенности управления социально-экономическими процессами в регионах различного типа

Типы регионов	Предпосылки развития региона	Преобладающие тенденции развития региона	Преимущественные факторы, влияющие на экономическое развитие	Уровень развития рыночной инфраструктуры	Интенсивность межрегиональных связей
1. Экономически развитые регионы преимущественно индустриальной ориентации	Развитый промышленный потенциал, преобладание производственно-технических товаров в структуре производства	Расширение ассортиментной структуры производства на основе структурной перестройки хозяйства региона	Высокие доходы предприятий и населения, устойчивый спрос на товары, услуги, кредитные ресурсы	Развитая торгово-посредническая, финансово-кредитная, информационная инфраструктура	Широкая ассортиментная структура торговых связей, интенсивные финансовые, информационные связи
2. Экономически развитые регионы преимущественно аграрной ориентации	Развитый аграрный потенциал, преобладание продовольственных товаров в структуре производства	Совершенствование структуры и повышение качества товаров на основе новых технологий производства, хранения, транспортировки продовольствия	Средний уровень доходов предприятий и населения, ограниченный спрос на товары, услуги, кредитные ресурсы	Развитая торгово-посредническая инфраструктура продовольственного рынка	Недостаточно развитая структура торговых, финансовых, информационных связей
3. Развивающиеся регионы с формирующейся структурой хозяйства	Развитый потенциал отраслей специализации, преобладание сырьевых товаров в структуре производства	Увеличение производства продуктов переработки сырья	Высокие доходы предприятий и населения, устойчивый спрос, неразвитая структура предложения товаров и услуг	Формирующаяся торгово-посредническая, финансово-кредитная инфраструктура	Сырьевая структура вывоза продукции, интенсивные финансовые и торговые связи по ввозу товаров
4. Депрессивные регионы	Низкий уровень развития экономического потенциала, преобладание неконкурентоспособной продукции в структуре производства	Повышение конкурентоспособности продукции, изменение структуры производства	Низкий уровень доходов предприятий и населения, слабый спрос на товары, услуги, кредитные ресурсы, ограниченная структура предложения	Низкий уровень развития всех видов рыночной инфраструктуры	Слабая интенсивность всех видов межрегиональных связей
5. Приграничные регионы	Развитый экспортный потенциал, преобладание экспортных товаров в структуре производства	Расширение производства экспортных товаров и внешнеторговых услуг	Высокие доходы предприятий и населения, устойчивый спрос, развитая внешнеэкономическая деятельность	Развитая внешнеэкономическая, торгово-посредническая инфраструктура	Преобладание международных торговых, финансовых, информационных потоков в общей структуре внешних связей региона

Как показывает зарубежный опыт, одним из важных преимуществ в системе конкурентных позиций может стать формирование благоприятного делового климата в регионе на основе системы финансовых и нефинансовых стимулов. К числу финансовых стимулов относятся льготные кредиты, субсидии, гарантии займов, налоговые льготы и др. Среди нефинансовых стимулов следует отметить упрощение процедур лицензирования, выдачи разрешений, деловое консультирование, субсидирование исследовательских и проектных работ, предоставление земельных участков под застройку и др.

В создании благоприятного делового климата в регионе важная роль должна принадлежать региональным органам управления, а также общественным организациям предпринимателей. В соответствии с концепцией регионального маркетинга целесообразно создание в каждом регионе специальной некоммерческой организации, которая

сможет осуществлять маркетинг социальных и инфраструктурных услуг[1]. Такая организация должна представлять как государственный, так и частный секторы, а также различные социальные группы населения. В состав учредителей организации могут входить региональные органы управления, промышленные предприятия, коммерческие банки, организации торговли, социальной сферы и др. Главной задачей такой организации являются разработка стратегии регионального маркетинга и реализация маркетинговой программы, направленной на обеспечение высокого уровня жизни, полной занятости населения, на структурную перестройку промышленности, развитие рыночной инфраструктуры.

Маркетинговый подход призван формировать имидж территории, ее собственное место в общественно-экономической системе и узнаваемость для инвесторов, предпринимателей и всех тех, для кого эта территория привлекательна.

Для продвижения территории на инвестиционные рынки, для показа потенциала территории необходима концентрация ресурсов, рассредоточенных по многим ведомствам, и их целенаправленное использование, прежде всего для модернизации и развития инфраструктуры. Разработка стратегии регионального маркетинга должна осуществляться на основе оценки сильных и слабых сторон экономики региона с учетом его экономико-географического положения, расположения производств вблизи емких рынков или источников сырья и т.д.

Основные формы государственного регулирования регионального развития

В новых условиях взаимоотношения региональных органов управления с субъектами региональной экономики должны строиться на принципах экономической самостоятельности, самоуправления и эквивалентности отношений. При этом основными формами реализации государственного регулирования становятся антимонопольное, налоговое, бюджетно-финансовое и контрольно-нормативное регулирование.

➢ ***Антимонопольное регулирование***

Главной целью антимонопольного регулирования на региональном уровне является проведение государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, по предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

По данным антимонопольных управлений, во многих регионах за анализируемый период имели место нарушения закона о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках. Так, достаточно часты злоупотребления хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением, что выражается в навязывании контрагенту условий, не выгодных или не относящихся к предмету договора. Одновременно такие предприятия продолжают усиливать свои позиции на собственных и сопредельных рынках. Они приобретают крупные пакеты акций хозяйствующих субъектов, работающих на этом же рынке или в рамках единого производственно-сбытового процесса, а также вкладывают средства во вновь создаваемые аналогичные предприятия[2].

Более трети нарушений связаны с решениями органов представительной и исполнительной власти разных уровней, которые своими актами препятствовали деятельно-

---

[1] Такие организации уже созданы в ряде регионов России.

[2] **Петров И.В.** Демонополизация рынков в процессе обеспечения экономической безопасности макрорегиона: воспроизводственный подход. – М., 2005; **Ограничение** конкуренции на региональных рынках товаров и услуг местными органами власти и управления. – М., 2000; **Пресечение** недобросовестной конкуренции / под ред. О.В. Коломийченко. – СПб., 2003.

сти хозяйствующих субъектов. Это проявлялось в установлении дополнительных условий лицензирования, в необоснованных отказах в размещении объектов торговли, во введении необоснованных платежей, в предоставлении незаконных льгот или наделении их особыми правами. Имели место случаи распространения ложных сведений, способных причинить убытки другим хозяйствующим субъектам и нанести ущерб их деловой репутации.

➢ ***Налоговое регулирование***

Важную роль в системе управления экономикой региона должно играть налоговое регулирование, обеспечивая действие механизма экономического воздействия на производство, его структуру, динамику и размещение, а также на инновационное развитие. Посредством налогового регулирования возможно стимулировать или ограничивать деловую активность, развитие тех или иных отраслей экономики региона, создавать предпосылки для снижения издержек производства и обращения, для повышения конкурентоспособности предприятий на региональном и внешнем рынке.

Система налогообложения должна составлять основу взаимоотношений региональных органов управления с предприятиями и организациями различных форм собственности, являясь главным экономическим инструментом, при помощи которого могут быть отрегулированы условия взаимодействия администрации с бизнес-структурами, расположенными на территории. При этом система налогов должна строиться на основе единых принципов для всех субъектов хозяйствования, обеспечивать равнонапряженность налогового изъятия, а также регулирование финансово-хозяйственной деятельности сферы бизнеса на основе единых требований к экономической эффективности. Кроме того, налоги по отношению к бизнесу должны стимулировать пропорциональное развитие отдельных подсистем и элементов рыночной системы, обеспечивающих экономику региона необходимыми товарами и услугами.

В настоящее время региональные органы управления располагают широким набором экономических инструментов налогового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, но при этом не все возможности используются в практике управления. Региональные органы управления могут устанавливать ставки налога на прибыль для предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности, определять льготы по налогу на прибыль в пределах своей налоговой квоты (например уменьшение размеров облагаемой прибыли или дохода на величину затрат на развитие бизнеса: инвестиции в оборудование, обучение специалистов, научно-техни-ческие разработки и т.д.), а также устанавливать ставки местных налогов, сборов и пошлин. Региональные органы управления при помощи налоговой системы могут сдерживать экономически необоснованный рост прибыли монополистов на рынке товаров и услуг, при этом в основе налоговой политики должно быть стимулирование роста производства товаров и услуг, а не фискальное изъятие средств у предприятий и организаций.

Не менее важна и обратная связь, когда региональные органы управления могут активно влиять на экономическое положение субъектов рынка. Через систему налоговых льгот и санкций региональные власти в состоянии обеспечить развитие всей рыночной системы региона и ее отдельных элементов, расширение производства и реализации товаров и услуг в соответствии с меняющейся экономической конъюнктурой, распространение инноваций и повышение качества товаров и услуг, развитие малых и средних предприятий в сфере производства и реализации товаров и услуг, особенно на начальной стадии их становления, активизацию предпринимательской деятельности населения.

➢ ***Контрольно-нормативное регулирование, проектное управление***

Среди приоритетных направлений формирования новой системы управления экономикой региона можно выделить: нацеленность на достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности государственных услуг, со-

кращение вмешательства региональных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для государственных нужд, повышение общественного доверия к региональным органам управления.

Критериями повышения эффективности в условиях новой системы регионального управления должны стать: приближение показателей качества регионального управления к уровню развитых стран, соблюдение стандартов государственных услуг, повышение эффективности закупок для государственных нужд, снижение затрат субъектов региональной экономики на получение государственных услуг, повышение уровня удовлетворенности потребителей качеством и доступностью государственных услуг, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным государственным регулированием, снижение коррупционных потерь в экономике, повышение измеряемого уровня доверия населения к государству.

Конечными результатами формирования новой системы регионального управления должны быть повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия регионального сообщества.

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает, что для достижения целей регионального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, требуется внедрить систему управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления.

Эта система использует механизм проектного управления, применение которого позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их исполнения. Отсутствие такого механизма значительно затрудняет достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровнях управления. Его внедрение в равной мере важно и для формирования новой системы государственного регулирования в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением структурных преобразований в экономике. Практическое применение механизма проектного управления должно быть тесно увязано с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

Создание механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих органов регионального управления необходимо назначить конкретных лиц, отвечающих за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для их достижения. В процессе внедрения стратегического планирования показатели конечных результатов должны подкрепляться реалистичными планами по достижению этих результатов, а планы должны содержать промежуточные значения стратегических показателей по мере продвижения к цели. Показатели должны опираться на информацию, доступную в оперативном режиме, чтобы иметь возможность осуществлять текущий мониторинг реализации плана.

Оперативный мониторинг должен быть направлен на своевременное выявление отклонений от запланированной траектории движения, в то же время мониторинг позволяет выявлять и лучшую практику, которая нуждается в поддержке и распространении. По результатам мониторинга желательно проведение регулярной оценки рисков недостижения целей при выбранном варианте развития. При этом низкая вероятность достижения целей может служить сигналом для руководства о необходимости корректировки проводимой региональной политики. Целесообразно отработать механизм корректировки действий по реализации соответствующей программы в случае возрастания риска ее невыполнения, а также обеспечить постоянный контроль за ходом реализации со стороны руководства субъекта Федерации.

➢ ***Бюджетно-финансовое регулирование***

Главным направлением становится внедрение методов и механизмов управления по результату, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента.

Переход к бюджетированию требует инвентаризации расходных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром государственных и муниципальных услуг и разработки технологии их предоставления, а также методики расчета стоимости государственных и муниципальных услуг. Кроме того, необходим переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями и получателями бюджетных средств, бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами региональной социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на перспективу объемов бюджетных ресурсов, а также создание системы результативных контрактов во взаимоотношениях субъектов бюджетного планирования, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Обоснование состава функций управления

Внедрение стандартов государственных услуг позволит упорядочить и конкретизировать обязательства органов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, потребует использования объективных процедур контроля и оценки их деятельности, приведет к снижению дефицитности социально-значимых услуг. Стандарты должны создаваться для услуг, закрепленных в реестрах государственных услуг субъектов Федерации, согласованных с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

Важным направлением формирования новой системы регионального управления является определение необходимых и устранение избыточных функций управления, а также поддержание оптимального состава функций, направленное на устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику.

Анализ системы регионального управления позволяет сделать вывод о том, что должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения, либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. В результате возможно упразднение ряда государственных функций, сокращение масштаба их исполнения, передача ряда функций государственного управления рыночным структурам, передача функций регионального управления на муниципальный уровень власти. Это позволит сократить неоправданное вмешательство государства в экономику, уменьшить транзакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу органов власти субъектов Федерации на решении задач, необходимых региональному сообществу и государству.

Наряду с упразднением избыточных функций целесообразно введение новых функций, способных эффективно решать задачи управления социально-экономическим развитием региона, а также модернизация и совершенствование администрирования необходимых функций регионального управления. Этот процесс также потребует внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведения организационных мероприятий.

Для предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер государственного регулирования предпринимательской деятельности на региональном и муници-

пальном уровнях. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для субъектов региональной экономики будут значительно меньше, чем эффект.

Развитие механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития региона также позволит повысить эффективность регулирования различных видов деятельности. Институты саморегулирования, такие как страхование ответственности, участие в компенсационном фонде, могут обеспечить более эффективную защиту прав потребителей, чем такие государственные методы, как лицензирование. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государственными и муниципальными органами управления.

В целях повышения доверия местного сообщества к региональным органам управления необходимо создание системы своевременного информирования населения региона о деятельности государственных и муниципальных органов, позволяющей им влиять на принимаемые общественно значимые решения. Для обеспечения открытости деятельности органов управления необходимо обеспечить реальный доступ к информации о работе государственных и муниципальных органов управления, а также создать действенные каналы влияния регионального сообщества на принимаемые решения через публичные обсуждения, проведение обязательных консультаций на ранних стадиях принятия решения, общественные экспертизы социально значимых решений. При этом должны быть разработаны не только нормативно-правовые акты, регламентирующие требования к организации публичных обсуждений, частно-государственных консультаций, но также методические материалы и рекомендации по их реализации.

Таким образом, региональные органы управления при помощи различных форм и методов регулирования могут обеспечить эффективное развитие экономики региона и расширение межрегионального обмена и международных экономических связей. В то же время не следует упрощенно подходить к оценке кризисных явлений и процессов, порожденных структурной перестройкой экономики. Очевидно, что невозможно полностью предвидеть, как будут складываться действия всех субъектов региональной экономики. Вместе с тем при осуществлении эффективного регулирования можно свести к минимуму конфликтные ситуации и их отрицательные последствия и обеспечить социальную защищенность малообеспеченных слоев населения.

1.3. Особенности планово-прогнозной деятельности на региональном уровне управления

Новая система планово-прогнозных документов для управления регионом

Изменение общественно-экономических отношений ставит вопрос о необходимости создания технологии управления, адекватно отражающей новую социальную и хозяйственно-экономическую среду и отношения между ее элементами. Очевидно, что необходима разработка общей концепции управления социально-экономическим развитием регионов всех рангов, так как эффективность системы управления именно на региональном уровне определяет социально-экономический климат и условия проживания населения[1].

[1] **Долгосрочное** прогнозирование территориального экономического развития России. – М., 2002; **Любовный В.Я., Зайцев И.Ф. и др.** Целевое программирование развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансированию и реализации. – М., 2000; **Методы** обоснования перспектив развития регионов / под ред. Б.М. Штульберга. – М., 2004; **Стратегические** приоритеты региональ-

Одна из важнейших задач модернизации управления общественно-экономическим развитием региона состоит в необходимости обеспечить непрерывность процессов прогнозирования, планирования и мониторинга в общей системе управления. Создание системы планово-прогнозных документов, отражающих особенности современных общественно-экономических отношений, является необходимым условием формирования эффективной системы управления регионом.

Новая система планово-прогнозных документов, обеспечивающих управление социально-экономическими процессами региона, должна включать следующие блоки (рис. 1.2):

- блок экономической диагностики регионального развития с целью определения совокупности признаков, характеризующих ход и характер регионального воспроизводственного процесса и противоречий, сопровождающих этот процесс, а также выявление экономических кластеров, способных обеспечить повышение конкурентоспособности и рост темпов социально-экономического развития региона;
- разработку концепции социально-экономического развития региона, включающую системные институциональные преобразования и ориентированную на модернизацию и инновационное развитие экономики;
- сценарный блок как методологическую основу прогнозирования долгосрочного регионального развития с учетом внутренних возможностей и угроз внешней среды;
- разработку стратегии социально-экономического развития региона, которая содержит приоритетные направления, цели и задачи деятельности органов власти и обеспечивает сбалансированность целей и финансово-экономических условий развития региона;
- разработку форм и методов региональной политики, управленческих механизмов, системы мониторинга, обеспечивающих практическую реализацию стратегии социально-экономического развития региона.

На этапе диагностики социально-экономических процессов субъекта Федерации необходимо проанализировать региональные пропорции воспроизводства, отражающие уровень соответствия между различными элементами воспроизводственных циклов. На основе исследования диспропорций в развитии отдельных элементов регионального хозяйства, связанных с отставанием в решении социальных проблем, нарастанием экологической напряженности и неэффективным использованием региональных ресурсов, становится возможной разработка приоритетов социально-экономической стратегии на региональном уровне.

Приближение к устойчивому развитию экономической, социальной и природной систем на территории становится возможным, если достигается сбалансированность между параметрами инновационного развития и емкостью потенциала региона, спросом населения и предложением на региональном рынке товаров и услуг, между масштабами развития жилищного хозяйства и коммунально-бытовой сферы и др.

Концепция социально-экономического развития региона должна разрабатываться исходя из комплексного анализа социально-демографической ситуации, производственно-инновационного потенциала, производственной и социальной инфраструктуры, финансово-кредитного потенциала и перспектив изменения внешних и внутренних факторов в соответствии со сценариями развития экономики региона (рис. 1.3).

ного развития: от теории к принципам формирования единого социально-экономического пространства / под ред. В.В. Окрепилова. – СПб, 2009.

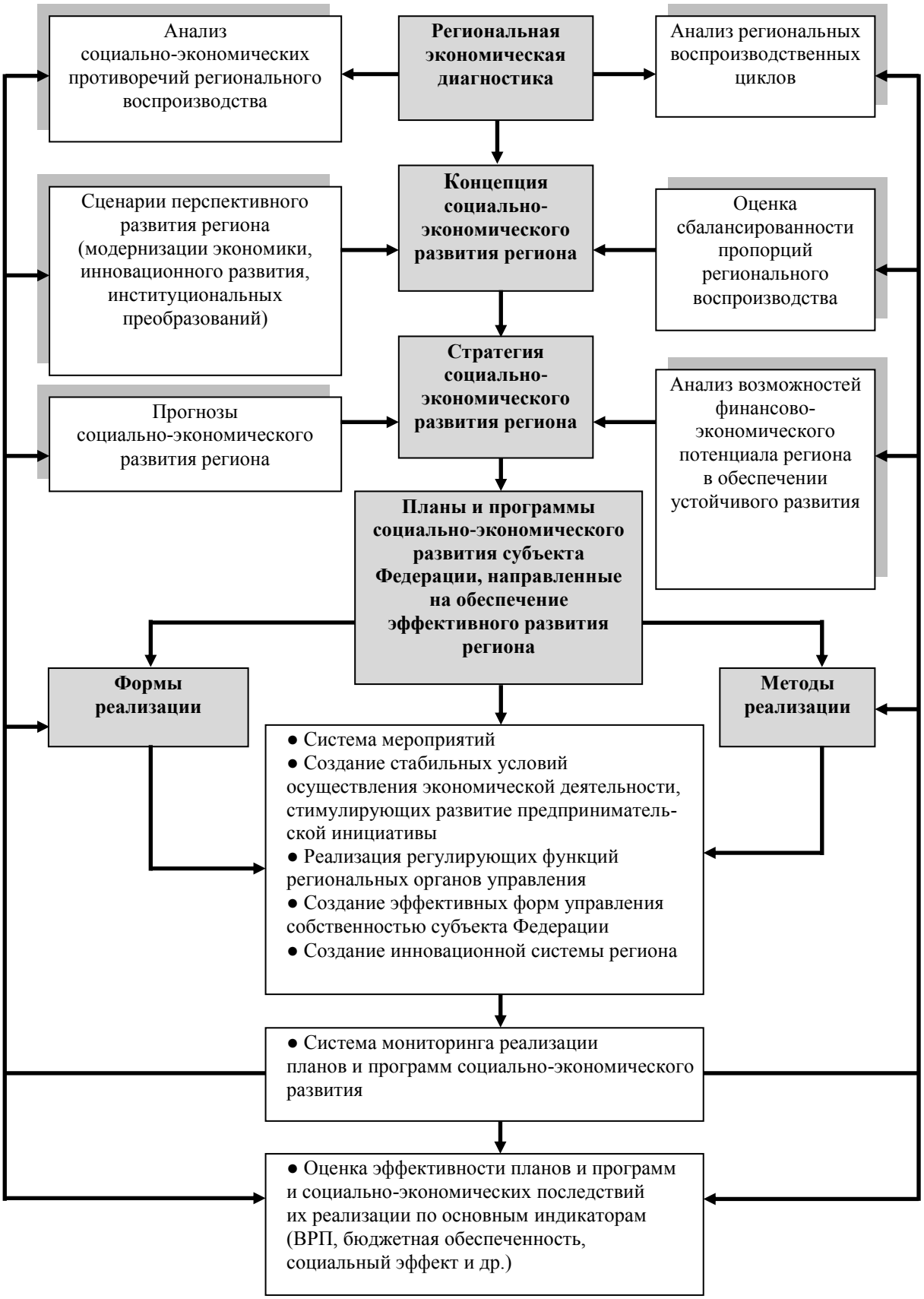


Рис. 1.2. Система планово-прогнозных документов на уровне региона

Прогнозные сценарии развития экономики региона формируются с учетом внешних факторов развития экономики Российской Федерации, направлений федеральной региональной политики, отраслевых и территориальных прогнозов. В сценариях определяются различные варианты инновационного развития экономики региона с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних факторов.

Прогнозы социально-экономического развития региона могут включать количественные и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, инновационного развития, внешнеэкономических связей, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни населения, экологической обстановки, социальной и производственной инфраструктуры и др. Прогноз социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу должен разрабатываться на основе анализа сложившихся тенденций воспроизводственных процессов с целью выявления вероятных изменений в основных показателях социально-экономического развития региона, возможных диспропорций в структуре экономики и проблем пространственного развития региона.

Главные требования, которым должна отвечать новая система планово-прогнозных документов, состоят в следующем. Прогнозы социально-экономического развития региона должны отражать функции региональной администрации, содержать основу для разработки регионального бюджета, выполнять индикативную функцию и содержать информацию, представляющую интерес для бизнес-структур и потенциальных инвесторов относительно уровня социально-экономического развития региона, предпочтительной экономической политики администрации и состояния факторов, определяющих инвестиционный климат (рис. 1.4).

В системе документов, охватывающих прогнозную деятельность, важное место отводится *стратегии долгосрочного социально-экономического развития региона*. Стратегия – это широкомасштабный план действий, обеспечивающий развитие региона с учетом представлений бизнеса и обычных людей об уровне жизни, соответствующем мировым стандартам. Реальным основанием стратегии является оценка современного состояния социального и экономического развития региона и наличие предпосылок развития в будущем с учетом требований рынка в широком понимании (внутрирегионального, межрегионального и мирового).

Стратегия социально-экономического развития региона должна определять *формы и методы региональной политики*, охватывающие все воспроизводственные региональные процессы и создающие условия для достижения поставленных целей развития. Основные формы региональной политики включают экономическую, социальную, экологическую, инвестиционную, внешнеэкономическую и финансовую политику. Задачи региональной политики состоят в формулировке целей, объединяющих интересы всех групп населения региона и бизнес-сообщества, ранжировке этих целей по степени приоритетности и последовательности достижения, определении комплекса условий, обеспечивающих достижение этих целей, оценке возможностей региона в создании таких условий и механизма, обеспечивающего взаимную согласованность всех направлений региональной политики и реализации стратегии.

Механизмы реализации региональной политики социально-экономического развития включают широкое использование различных инструментов:

– субсидии из бюджета в приоритетные направления хозяйственной деятельности, которые обеспечивают ощутимое повышение уровня жизни и эффективности социально-экономического развития территории;
– использование гибкой налоговой и ценовой политики, обеспечивающей заинтересованность бизнеса в расширении тех видов экономической деятельности, которые отвечают интересам развития региона;

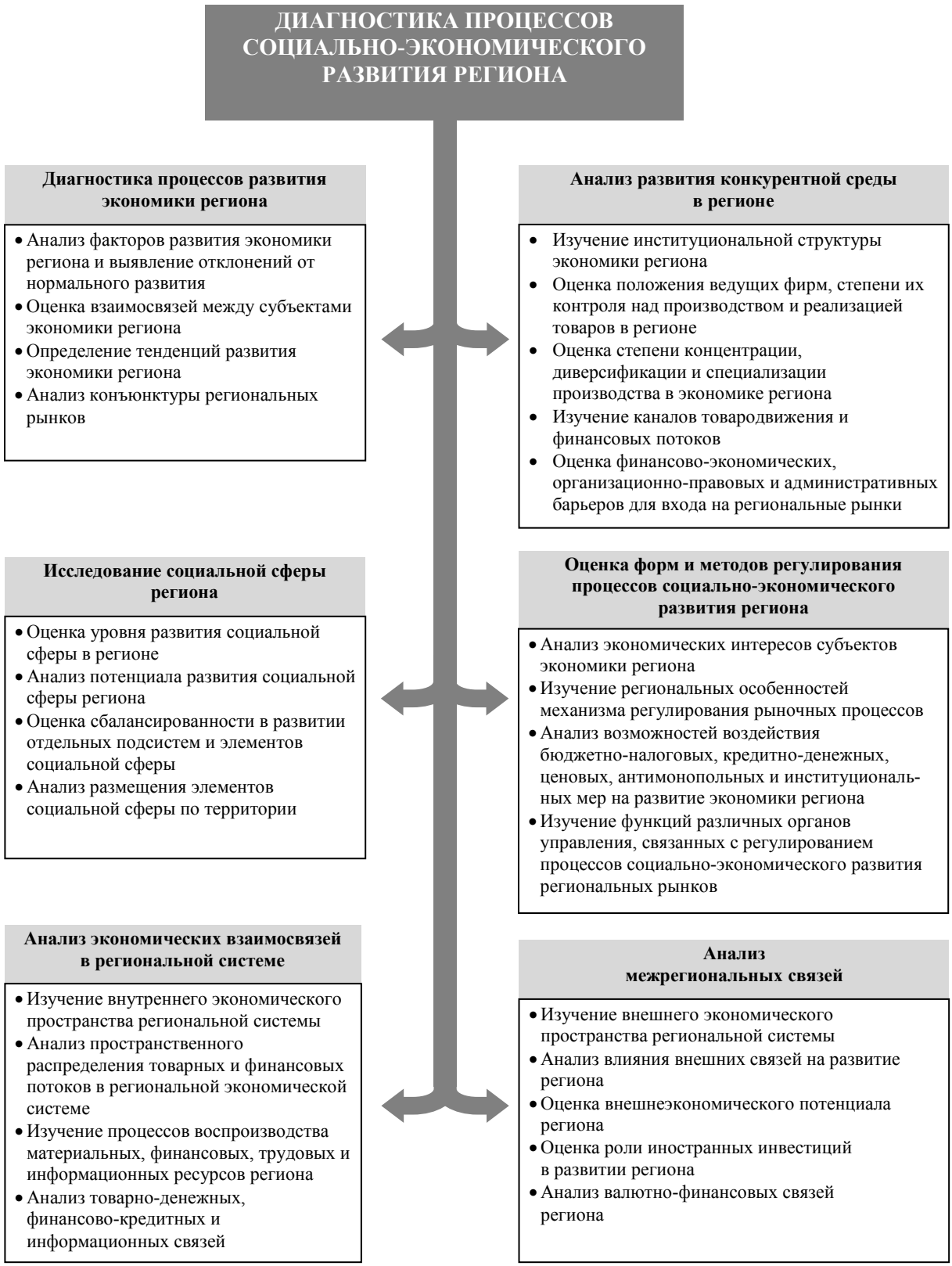


Рис. 1.3. Блок-схема комплексной диагностики процессов социально-экономического развития региона

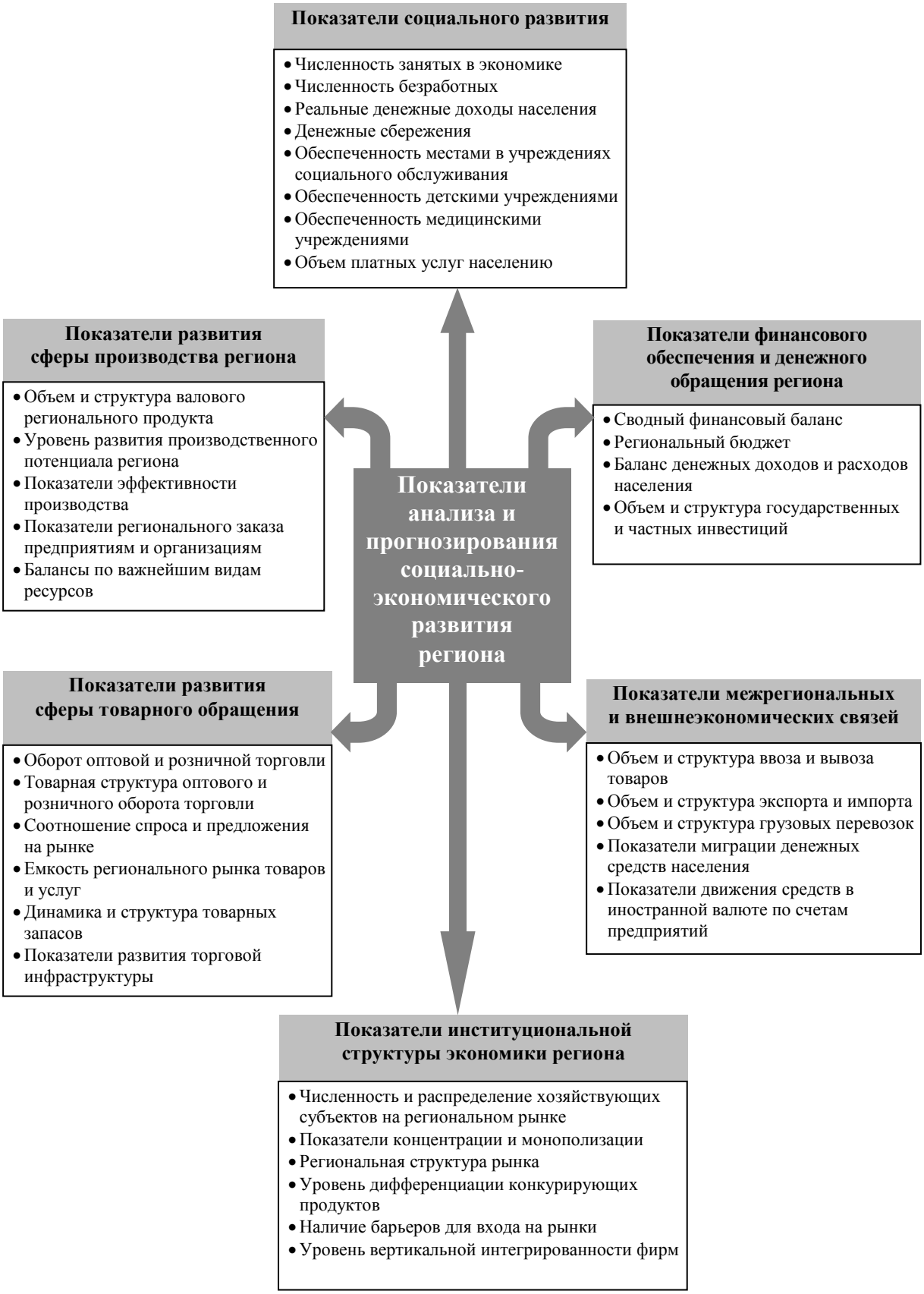


Рис. 1.4. Основные показатели анализа и прогнозирования экономического развития региона

– использование льготной политики в отношении местных налогов, платежей за ресурсы, аренды для поддержки предпринимательской активности;
– повышение ответственности всех структур за выполнение законодательных и нормативно-правовых условий, действующих на территории региона, разработка и применение санкций за их нарушение;
– привлечение инвестиций на территорию региона путем создания благоприятного экономического климата.

Стратегический подход к управлению регионом

Реализация стратегического подхода к управлению на всех уровнях требует усиления программно-целевого метода. Теория программно-целевого подхода хорошо известна, но на практике в полном объеме она применяется достаточно редко, поскольку постоянно нарушаются основные принципы программно-целевого планирования[1]. Для того чтобы стратегические цели социально-экономического развития объективно отражали интересы регионального сообщества, обоснование этих целей должно опираться на взаимодействие с бизнесом и общественными организациями, которое позволяет отслеживать экономические и социальные интересы в динамике и учитывать их при принятии решений; кроме того, это обеспечивает поддержку решений органов власти бизнес-структурами и позволяет предупреждать возможные социальные конфликты. Определить социально-экономические приоритеты развития региона можно только совместными усилиями регионального сообщества, бизнеса и администрации.

Разработка и реализация региональных программ социально-экономического развития предполагает согласование стратегий развития городов и районов с администрацией области и утверждение долговременных нормативов отчислений от регулирующих доходов в бюджеты территорий, чтобы гарантировать реализуемость программ, разработанных с учетом долгосрочного развития городов и районов. Учитывая то, что бюджетные средства и внебюджетные фонды предназначены для решения одних и тех же социально-экономических проблем, недопустимо их несогласованное использование, и разработка региональных программ призвана обеспечить аккумуляцию средств и их целевое использование. Для привлечения средств и их эффективного использования необходимо широко применять такие методы, как конкурсное привлечение инвесторов, разработка регионального заказа, гибкая налоговая политика, долевое участие в формировании финансовых ресурсов, транспарентность финансово-экономической и социальной политики.

Разработка долгосрочных стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации является необходимым условием повышения эффективности управления региональным развитием, так как сегодняшние управленческие решения должны быть ориентированы на перспективные цели и должны создавать предпосылки для их достижения в будущем[2].

Разработка эффективного механизма управления социально-экономическим развитием невозможна без учета пространственного аспекта общественного воспроизводства. Если на федеральном уровне реализации стратегии предполагается регули-

---

[1] Подробнее см. в работах: **Маршалова А.С., Новоселов А.С.** Управление экономикой региона. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 2001; **Субъекты** Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2005.

[2] **Гапоненко А.Л.** Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. – М., 2001; **Кисельников А.А.** Субъекты Федерации: управление в период реформ. – Новосибирск, 2000; **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010.

рование процессов общественного воспроизводства в целях повышения его эффективности за счет совершенствования межрегиональных и международных связей, то стратегия развития региона имеет дело с воспроизводственными циклами и экономическими кластерами, локализованными на конкретной территории.

Вследствие значительных различий природно-географических, социально-экономических и других условий в регионах Сибири региональные воспроизводственные процессы уникальны. Их эффективность зависит от инновационной, структурной, инвестиционной, социальной, экологической, финансовой, внешнеэкономической составляющих пространственной стратегии. Сбалансированность этих аспектов реализации стратегии становится необходимым условием комплексного социально-экономического развития региона. Экономика региона, вовлеченная в систему глобальных товарных, информационных и финансовых обменов, обладает многими чертами этой системы, но проблемы региона не являются простым отражением проблем общей системы. Поэтому возникает необходимость учета закономерностей региональных воспроизводственных процессов при научном обосновании стратегии социально-экономического развития региона.

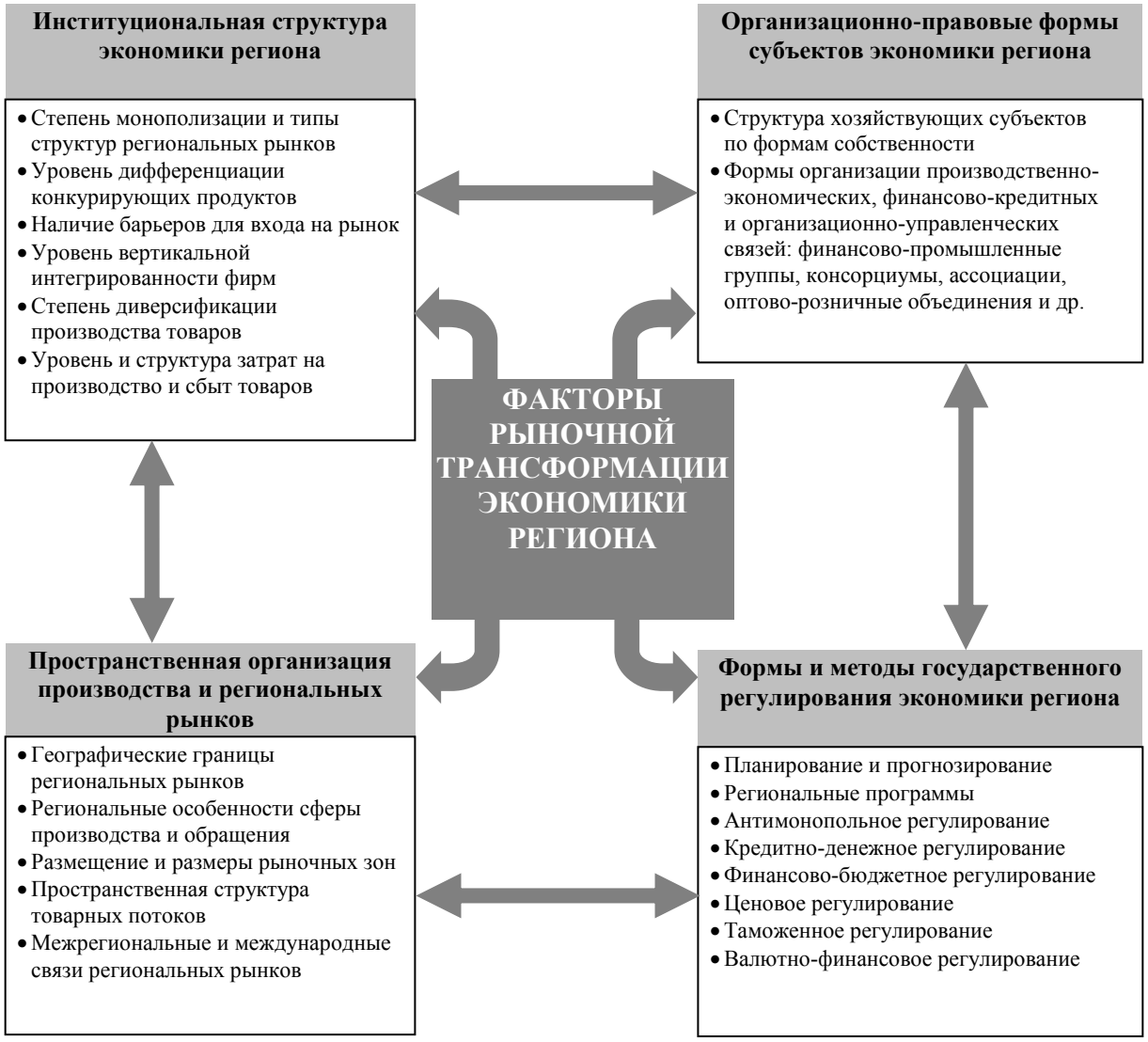


Рис. 1.5. Факторы, влияющие на процессы рыночной трансформации экономики региона

Формирование стратегии развития региона должно опираться на понимание того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру (отраслевую, корпоративную, существующие и потенциальные кластеры), во-вторых, составные элементы этой системы требуют для своего управления разработки специфического механизма управления, в-третьих, эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы. Разработка стратегии должна основываться на определенной системе методологических принципов, отражающих объективные закономерности регионального развития.

Разработка стратегии развития региона должна выявить основные факторы, влияющие на процессы рыночной трансформации экономики региона (рис. 1.5). Исходным моментом разработки стратегии является: анализ институциональной структуры экономики региона, пространственной организации форм производственно-экономических связей и др. Такой анализ позволяет оценить эффективность взаимодействия воспроизводственных процессов в системе региональной экономики, эффективность структуры и организации управления, выявить образовавшиеся финансово-экономические диспропорции и узкие места, вскрыть причины их возникновения, определить заложенные в региональной системе позитивные и негативные тенденции.

При разработке стратегии развития региона необходимо исследование альтернатив достижения поставленных целей и задач, что очень важно для учета фактора неопределенности, оценки рисков, повышения надежности и маневренных свойств региональной системы. Формулировка альтернатив перспективного развития региона должна отражать все аспекты развития: финансовый, экономический, производственный, инновационно-технологический, ресурсный, инвестиционный, социальный, пространственный и др., предусматривать различные интенсивности выполнения функций управления, должна быть увязана с реальными возможностями развития производства и социальной сферы в регионе. Необходимо рассмотреть альтернативы в области доходов регионального бюджета и всей финансовой системы региона (источники доходов, структура расходов), в области производства продукции (инновационные факторы развития производства, соотношение различных отраслей и кластеров в формировании валового регионального продукта, альтернативы развития предприятий), в области инфраструктуры (альтернативные тенденции специализации и универсализации инфраструктурных объектов, альтернативы пространственной организации инфраструктуры) и др.

Конечной целью стратегии развития региона является создание благоприятных условий жизни, обеспечивающих привлекательность региона для населения и для инвестиций. Достижение такой цели требует учета имеющегося экономического потенциала, приоритетных направлений развития, точек роста и разработанных инвестиционных проектов, принятия управленческих решений для создания условий реализации стратегических задач, формирования среды, обеспечивающей развитие партнерских отношений между властью, бизнесом и местным сообществом, наличия системы мониторинга реализации стратегии и последовательного достижения цели.

Более детально должен быть проработан первый этап, который соответствует временным рамкам среднесрочной программы социально-экономического развития региона, что необходимо для вписания стратегии в реальную технологию регионального управления. По мере осуществления первого этапа должна быть подготовлена детальная проработка второго этапа и внесены дополнения и коррективы с учетом выполнения задач первого этапа.

Для обеспечения преемственности этапов стратегии и непрерывности ее осуществления на каждом этапе следует предусмотреть создание заделов для обеспечения выполнения мероприятий следующего этапа. Обязательным элементом стратегии является прогноз различных вариантов формирования источников финансирования – регионального бюджета, внебюджетных фондов, доходов предприятий, населения,

частных инвестиций и кредитных средств, а также средств, поступающих в результате реализации на территории региона федеральных программ.

Научный уровень стратегии развития региона во многом зависит от полноты и содержательности накопленных знаний и информации, их соответствия требованиям всестороннего обоснования тенденций и закономерностей развития экономики региона и повышения эффективности и надежности принимаемых управленческих решений. В связи с этим в круг задач разработки стратегии должны быть включены: оценка социально-экономических процессов региона на основе количественных и качественных индикаторов; оценка полученной информации с точки зрения развития различных субъектов региональной экономики – власти, бизнеса, населения; интегральная финансово-экономическая оценка, учитывающая взаимодействие и взаимозависимость отдельных сфер экономики региона; количественная и качественная характеристика региональной системы в целом и ее элементов и прогнозирование возможных изменений. Эти оценки позволяют судить, при каких количественных и качественных характеристиках достигаются оптимальные условия развития региона, и могут быть использованы для определения альтернатив перспективного развития региона.

При разработке стратегии развития субъекта Федерации должен приниматься во внимание вероятный ход событий и динамические процессы экономического, социального и политического характера, а также структурные сдвиги, связанные с инновационными технологиями производства. Учет возможностей и угроз внешней среды при разработке стратегии особенно необходим в период трансформации экономических отношений, осуществления крупных институциональных преобразований и формирования качественно новых связей и зависимостей между регионами и мировой экономикой. Все возможные ситуации перспективного развития следует оценивать с учетом вероятных событий и тенденций, так как только таким образом можно определить приоритетные направления, реализующие различные траектории развития с соответствующими последствиями, влияющими на будущее состояние социально-экономической системы региона.

Анализ тенденций социально-экономического развития регионов Сибири показывает, что в условиях рыночного механизма предъявляется ряд новых требований к стратегии, которая должна обеспечивать процесс расширенного воспроизводства, балансировать пропорции региональной экономики, стимулировать инновационное развитие, повышение конкурентоспособности, эффективное взаимодействие субъектов региональной системы посредством горизонтальных связей, основываться на рыночных и договорных отношениях, предусматривающих плату за услуги региональной инфраструктуры и региональные ресурсы.

Таким образом, можно выделить следующие принципы формирования стратегии развития субъекта Федерации:

- эквивалентность финансово-экономических отношений между государством и регионом, бизнесом и регионом, между субъектами региональной системы, позволяющая обеспечить эффективное развитие региона;
- взаимовыгодность реализации стратегии для субъекта Федерации в целом и для каждого субъекта региональной системы, позволяющая обеспечить их экономическую заинтересованность;
- непротиворечивость стратегии интересам субъектов региональной системы, позволяющая достичь согласованности интересов;
- эффективность реализации стратегии, которая должна найти отражение в росте качества жизни населения, росте численности населения региона.

Проведенный анализ позволяет предположить, что в предстоящий период на формирование стратегии будут оказывать влияние следующие факторы:

- ♦ развитие инновационной среды, проявляющееся в быстром распространении новых технологий, компьютеризация экономической деятельности. При этом меняется характер ведения бизнеса и региональных отношений, глобальная информатизация усиливает интеграционные процессы посредством обмена коммерческой, производственной, научно-технической информацией, резко возрастает роль знаний и инноваций в экономическом развитии регионов и обеспечении устойчивой конкурентоспособности;
- ♦ трансформация форм собственности, направленная на повышение эффективности ее использования. При этом отношения собственности приобретают преимущественно региональный характер и все меньше будут зависеть от федерального уровня управления;
- ♦ пересмотр социальных приоритетов, который приводит к изменению пропорций в структуре расходов регионального бюджета, а также к усилению перераспределительных процессов в направлении развития непроизводственной сферы и осуществления мероприятий по охране окружающей среды.

Стратегия развития субъекта Федерации в условиях рыночных отношений призвана выполнять интеграционные функции, направленные на обеспечение взаимодействия различных уровней управления и бизнес-структур, представленных на территории, в целях сбалансирования их интересов.

1.4. Экономические интересы субъектов региональной экономики и их учет в управлении

Исследование и разрешение противоречий разных групп субъектов региональной экономики

Управление социально-экономическим развитием региона должно осуществляться с учетом интересов субъектов региональной экономики, включая бизнес-сообщество, органы управления, общественные организации и др. Поэтому одним из элементов процесса управления становится определение экономических интересов различных субъектов, выявление взаимосвязей и противоречий между ними и нахождение форм и методов воздействия на поведение отдельных субъектов с целью разрешения противоречий и выполнения социально-экономических задач развития региона.

Методологически правомерно в первую очередь исследовать *целевые противоречия* регионального аспекта общественного воспроизводства, на основе которых становится возможным достижение двух результатов. Первый заключается в том, что четко определяется место региональной системы в решении общегосударственных задач региональной политики и тем самым необходимые условия для их решения. Второй результат – обеспечение гармоничного взаимодействия всех звеньев региональной экономики, основанной на сбалансированности пропорций регионального воспроизводства, что является непременным условием для достижения стратегических целей развития региона.

Для успешной реализации целей и задачи развития региональной системы важно своевременно разрешать *социально-экономические противоречия*, возникающие на стыке отдельных стадий воспроизводства. Речь идет о противоречиях, касающихся соотношения эффективности производства и принципов формирования ресурсов, требуемых для комплексного развития региональной системы. В частности, имеется в

виду противоречие между интересами бизнеса, ориентированного на развитие производства и рост прибыли, и задачами комплексного развития региона, предполагающими выполнение предприятиями функций по формированию доходной базы регионального бюджета, созданию рабочих мест и увеличению доходов населения региона.

Данная проблема связана также с *противоречием между развитием сфер производства товаров и услуг*. Если сфере производства товаров присущ открытый характер функционирования, обусловленный адекватным механизмом формирования необходимых для этого ресурсов, то сфера услуг является высоколокализованной. Она рассчитана на формирование и использование ресурсов в границах региональной системы, и это повышает уровень требований к системе управления региональным развитием.

Для обеспечения эффективного развития региональной экономики и разрешения социально-экономических противоречий важно своевременно выявить ситуации, возникающие при пересечении различных интересов, чтобы предупредить конфликты и связанные с ними отрицательные последствия. Это важно и для выработки политики эффективного взаимодействия региональных органов власти и бизнеса в решении общих проблем и объединения сил для практической реализации задач экономического и социального развития региона.

Все многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать в процессе управления на региональном уровне, может быть сведено в три группы (табл. 1.3):

– федеральные интересы, связанные с задачами реализации федеральных программ и развития экономики страны;
– региональные интересы, связанные с обеспечением сбалансированного, комплексного развития региона в целом и его активного участия в межрегиональном взаимодействии при решении государственных проблем;
– интересы предприятий и организаций различных форм собственности, получающие выражение в осуществлении внутри- и межрегиональных связей, формировании региональных рынков и развитии рыночной инфраструктуры.

Экономические интересы, связанные с деятельностью предприятий и организаций, регламентированы действующим механизмом, поэтому взаимодействие в этой области обеспечено системой правовых инструментов, гарантирующих надежность выполнения взаимных обязательств. Другая ситуация возникает при решении социально-экономических задач общерегионального характера. В этой области нет четких норм и правил, регулирующих взаимоотношения субъектов и делающих их обязательными для всех заинтересованных организаций. Поэтому с точки зрения регионального управления необходимо рассмотреть взаимодействие экономических интересов и возникающие в связи с этим ситуации, в основе которых лежат качественно новые интегрированные интересы.

Наиболее типичными для регионального управления являются следующие формы взаимодействия интересов: межфирменное взаимодействие и финансово-экономическая интеграция, межрегиональное взаимодействие, сочетание корпоративных и территориальных интересов. Они сложились в силу особенностей функционирования различных систем: отраслей, регионов и корпораций. Каждая из перечисленных систем формируется с учетом достижения долговременных целей. Перечисленные системы – структурно организованные объекты управления. Наличие в каждой из них механизмов регулирования внутрисистемных отношений позволяет установить долговременные, устойчивые финансово-экономические связи. Оценка этих отношений с точки зрения рыночных принципов позволяет говорить о целесообразности взаимодействия экономических интересов.

Для интеграции этих интересов необходимы:

– механизм, обеспечивающий взаимодействие интересов в процессе последовательной реализации приоритетных направлений социально-экономического развития региона;
– экономическая заинтересованность субъектов экономики региона в достижении поставленных целей и решении задач на каждом этапе развития;
– мониторинг экономических отношений и разрешение возникающих разногласий отдельных субъектов региональной экономики;
– условия, обеспечивающие адаптацию экономических интересов к существующей технологии регионального управления.

Таблица 1.3

Матрица интересов субъектов региональной экономики

Субъекты	Снятие экологической нагрузки	Развитие производственной инфраструктуры	Развитие социальной инфраструктуры	Рост федеральных налогов на доходы предпринимателей	Рост региональных и местных налогов	Рост налога на доходы физических лиц	Рост федеральных дотаций	Разгосударствление и приватизация	Рост кредитных ставок	Участие в реализации федеральных программ	Прямое участие во внешнеэкономических связях
1. Федеральные органы власти	–	–	–	+	–	+	–	–	+	+	–
2. Администрация государственных предприятий	–	–	–	–	–	–	+	+	–	+	+
3. Акционерные и частные компании	–	–	–	–	–	–	+	+	–	+	+
4. Субъекты финансового рынка	–	–	–	–	–	–	+	+	+	+	+
5. Региональные органы власти	+	+	+	–	+	+	+	+	–	+	+
6. Работники государственных предприятий	–	–	–	–	–	–	+	+	–	+	+
7. Предприниматели	–	–	–	–	–	–	+	+	–	+	+
8. Работники бюджетных организаций	+	+	+	+	–	–	+	+	–	+	+
9. Неработающее население	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+

Управление социально-экономическим развитием регионов представляет собой процесс постоянного разрешения противоречий между различными структурами общественно-экономической системы, возникающих из-за различия интересов этих структур и общей ограниченности ресурсов, используемых структурами для достижения своих интересов.

Социально-экономическое благополучие региона: приоритетные задачи и факторы укрепления

Для того чтобы стратегические цели социально-экономического развития объективно отражали интересы населения, необходимо, чтобы их обоснование опиралось на взаимодействие с местным сообществом. Во всем мире носителем социальных целей населения являются общественные организации. Взаимодействие местных администраций с общественными организациями позволяет отслеживать интересы населения в динамике и учитывать их при принятии решений, обеспечивает поддержку населением решений органов власти и позволяет предупреждать возможные социальные конфликты. Определение социальных приоритетов развития может быть сделано только совместными усилиями населения и администрации, которые могут быть положены в основу экономических расчетов.

Опыт европейских стран и США показывает, что привлечение населения к обсуждению и реализации программ социального развития является необходимым условием создания стабильной социальной обстановки на территории, лучшего понимания существующей ситуации, поддержки населением инициатив государственных органов власти.

Актуальные социальные проблемы решаются параллельными структурами, которые располагают своими средствами и направляют их на определенные мероприятия. Значительная часть средств, которая используется для решения социальных проблем, концентрируется во внебюджетных фондах. Общая расчетная величина внебюджетных фондов, которые образуются на территории, вполне сопоставима с доходами бюджета.

Одним из важнейших принципов программно-целевого подхода является консолидация ресурсов и их использование исходя из поставленных целей. Например, решения, влияющие на здоровье людей, зависят от политики областной и городской администрации и той доли ресурсов бюджетов, которая направляется на финансирование здравоохранения. Кроме того, свою политику осуществляет фонд обязательного медицинского страхования. С вопросами здоровья связаны средства фонда социального страхования, оплачивающего санаторно-курортное лечение, средства, идущие в сферу образования, физкультуры и предназначенные для воспитания культа здоровья.

Разработка и реализация социальных программ предполагает:

- согласование стратегии развития городов и районов с администрацией области и утверждение долговременных нормативов отчислений от регулирующих доходов в бюджеты территорий, что совершенно необходимо для того, чтобы гарантировать реализуемость программ, разработанных с учетом долгосрочного развития городов и районов области;
- учитывая, что бюджетные средства и внебюджетные фонды предназначены для решения одних и тех же социально-экономических проблем, недопустимо их несогласованное использование, и разработка социальных программ призвана обеспечить аккумуляцию средств и их целевое использование;
- для привлечения средств и их эффективного использования необходимо широко использовать такие методы, как конкурсное привлечение инвесторов, разработка территориального заказа, гибкая налоговая политика, долевое участие бюджетных средств, гласность и открытость финансово-экономической и социальной политики.

Эффективность деятельности региональной администрации будет определяться тем, насколько обоснованы и реалистичны планы, отражающие совокупность экономических интересов субъектов региональной экономики; насколько механизм мобилизации финансовых ресурсов обеспечивает потребность в финансах, общая величина

которых определяется утвержденными общерегиональными программами; и соответствием организационно-управленческой структуры, качества плановых документов и используемых инструментов управления задачам и функциям управления государственных органов власти регионального уровня.

В особенно острой форме экономические противоречия проявляются в северных регионах Сибири, которые, с одной стороны, формируют основу топливно-энергетического баланса страны, производят до 60% экспортной продукции России, а с другой – сильно уступают по показателям социально-экономического обустройства, характеризуются большей, чем в стране в целом, дифференциацией между показателями социального развития работающих в основном производстве и в других секторах экономики[1].

Разрешение этих противоречий выходит далеко за рамки самих северных регионов и связано с созданием взаимосвязанной системы управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и первоочередным решением таких неотложных проблем, как изменение макроэкономической политики, формирование системы планово-прогнозных разработок и программ развития северных регионов.

Социально-экономическое благополучие любого региона во многом зависит от наличия двух факторов: ресурсов и эффективной системы управления. И трудно сказать, какой из факторов более значим. Ресурсы обладают таким свойством, как ограниченность, что вызывает объективные противоречия между интересами различных общественно-экономических структур в процессе их потребления. И чем выше уровень развития системы управления, тем в большей степени обеспечивается баланс интересов взаимодействующих структур, тем выше социальная стабильность общества и более благоприятны условия для экономического развития и роста.

Финансовые ресурсы являются тем общим, мобильным, воспроизводимым ресурсом, который либо объединяет интересы всех субъектов социально-экономических процессов, протекающих в регионе, либо порождает противоречия между ними. Вместе с тем они создают предпосылки для нормализации социально-экономического развития региона. Нормализация финансовой ситуации, как необходимое условие преодоления кризиса, означает способность региона устойчиво воспроизводить финансовые ресурсы и привлекать их на свою территорию.

Реалистическая оценка совокупности принятых мер по совершенствованию регионального управления и имеющихся предложений, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном уровне, позволяет сделать следующие выводы:

- основные элементы социально-экономической системы регионов не одинаково подготовлены к переходу к новой модели регионального управления;
- четко не определены полномочия органов власти иерархической системы территориального управления;
- не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач комплексного социально-экономического развития;
- в отдельных звеньях управления экономикой региона отсутствует мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новую модель регионального управления.

[1] **Сибирь** в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск, 2008; **Стратегическое** управление пространственным развитием субъектов Федерации и городов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2009.

Отсюда следует, что переход к новой модели управления экономикой субъекта Федерации должен носить поэтапный характер и предполагать постоянную замену неэффективных элементов хозяйственного механизма.

На первом этапе необходимо обеспечить выполнение следующих задач:

- исходя из приоритетов экономического и социального развития региона обосновать полномочия, конкретные права, обязанности и функции органов регионального управления и местного самоуправления;
- разработать систему региональных планово-прогнозных и нормативных документов, обеспечивающих высокую надежность и качество управления;
- упорядочить организационную структуру управления в соответствии с кругом решаемых задач, повысить эффективность управления, упростив схему управления, упразднив многозвенность и нерациональные затраты;
- разработать научно обоснованные регуляторы, обеспечивающие создание экономической заинтересованности между деятельностью местных органов управления и бизнес-структурами, расположенными на территории;
- сформировать необходимую информационную базу региональной и муниципальной статистики, которая бы давала возможность исследовать региональные финансово-экономические пропорции воспроизводства и инструменты воздействия с целью их изменения в нужном направлении;
- создать необходимую инфраструктуру для перехода к современным методам управления с широким использованием новых информационных технологий.

В дальнейшем на основе реализации новой модели регионального управления станет возможным:

- ♦ принимать решения, которые реальны с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей региона;
- ♦ заинтересовывать бизнес-структуры, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач по усилению конкурентных позиций региона, наращиванию его финансово-экономического потенциала, не прибегая к административным действиям, а создавая условия, обеспечивающие экономическую целесообразность и выгодность для бизнеса участия в решении региональных проблем;
- ♦ концентрировать деятельность на развитии перспективных экономических кластеров, на решении межотраслевых, пограничных вопросов, которые важны для каждого отдельного производства, расположенного на территории региона, но могут быть решены лишь на основе межотраслевого взаимодействия.

Разработка стратегических документов развития субъекта Федерации может стать той общей платформой, движение которой призвано обеспечить взаимовыгодное развитие бизнеса и территории в интересах населения региона.

Таким образом, формирование новой модели регионального управления должно основываться на долговременной стратегии с учетом особенностей на разных этапах развития.

Глава 2

ПОЛНОМОЧИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ – ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

В современных условиях общество и государство переживают сложный процесс реформирования, поэтому те основы и принципы политической, экономической и духовной организации общества, которые выступают одновременно предпосылками и основами развития местного самоуправления, также нуждаются в поддержке и укреплении.

В связи с этим в главе ставятся следующие задачи:

– проанализировать круг вопросов, требующих решения на территории города, которые должны быть отнесены к вопросам городского (местного) значения;
– изучить полномочия органов местного самоуправления г. Новосибирска;
– изучить структуру органов исполнительной власти, обеспечивающих решение вопросов городского значения;
– рассмотреть существующий порядок и дополнительные механизмы в решении актуальных задач развития муниципалитета и их гарантии.

Объектом исследования выступает местное самоуправление в г. Новосибирске.

Методическую основу исследования составляет системный анализ и анализ причинно-следственных связей общественных отношений в процессе социально-экономического развития.

2.1. Полномочия органов управления как предпосылки экономического развития территории. Инновационно ориентированная власть

Определение понятий, задач, объекта исследования

Используемый в главе термин «инновационно ориентированная власть» нуждается в определенных пояснениях. Частое и интенсивное использование в правительственных документах, в выступлениях высших должностных лиц и чиновников инновационной фразеологии не является синонимом инновационно ориентированной власти. Инновационно ориентированная власть – понятие комплексное и глубинное и не является исключительной прерогативой современного политического истеблишмента.

Обращаясь к понятию «инновационно ориентированная власть» определенного уровня, следует иметь в виду круг полномочий и круг решаемых этой властью задач, соответствие круга задач реальным социальным, экономическим, культурным, гуманитарным и прочим процессам, происходящим на территории. Наличие бюджетных возможностей у власти решать возникающие проблемы, наличие системы приоритетов развития и ее реализация в соответствии с инновационной стратегией – все это относится к понятию инновационно ориентированная власть.

У инновационно ориентированной власти есть понимание (или она стремится к пониманию) оптимальной структуры местного хозяйства и сообщества, отвечающего инновационному пути развития. Критерии оценки эффективности деятельности местной власти должны соответствовать инновационной стратегии. В этой связи полномочия территориальных и муниципальных органов власти – инструмент экономического

развития территории, в том числе по инновационному пути. Власть может формулировать стратегические цели инновационного развития и декомпозировать эти цели до уровня принятия конкретных хозяйственных решений и выбора приоритетов в соответствии со стратегическими целями, но для этого у нее должны быть соответствующие полномочия.

Со вступлением в силу Конституции Российской Федерации 1993 г. в России *«...признается и гарантируется местное самоуправление»* (ст. 12 Конституции РФ). Сегодня система управления в России состоит из трех уровней: государственная власть в Российской Федерации, государственная власть в субъектах Российской Федерации, местное самоуправление[1].

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации (п. 1 ст.11 Конституции РФ). Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (п. 2 ст. 11 Конституции РФ).

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (п. 1 ст. 11 Конституции РФ).

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ от 06.10.2003 г.) местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная власть, которая берет под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных особенностей.

Таким образом, ранее существовавшая система государственного управления всеми сферами общественно-экономической жизни в стране существенно реорганизована с разделением полномочий и ответственности между различными уровнями власти. Однако многообразие муниципальных образований, предусмотренных федеральным и областным законодательством, не отражает особенности отдельных муниципальных образований в части перечня вопросов местного значения и, как следствие, по кругу полномочий органов местного самоуправления.

Перечень вопросов, которые относятся или должны относиться по логике вещей к вопросам местного значения, зависит от многих факторов: от площади территории муниципального образования, численности населения, производственного, научно-технического, образовательного, культурного потенциалов, экономико-географического положения, исторических особенностей формирования и многих других специфических факторов.

Разделение полномочий между надстройкой (государством) и муниципалитетами (местом, где живут и трудятся люди, где происходят все воспроизводственные процессы) неминуемо приводит к вопросу о соответствии уровня полномочий уровню происходящих процессов, нуждающихся в регулировании. Законодательное сокращение круга вопросов местного самоуправления становится реальным и серьезным тормозом экономического и социального развития страны.

---

[1] Вопросам развития местного самоуправления в современной литературе уделено много внимания. См., например: **Акмалова А.А.** Муниципальное право России. – М., 2002; **Дмитриев Ю.А.** Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000; **Захаров А.А.** Местное самоуправление в современной России. – М., 2000; **Постовой Н.В.** Местное самоуправление: проблемы и перспективы. – М., 2002; **Шугрина Е.С.** Муниципальное право. – Новосибирск, 1995.

Характерным примером муниципального образования, на территории которого решается или может решаться круг вопросов, существенно расширяющий перечень, предусмотренный ст. 16 Федерального Закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. и, соответственно, отраженный в его Уставе, является г. Новосибирск.

Сегодня Новосибирск имеет более полуторамиллионное население, по площади и численности жителей – это самое крупное муниципальное образование в России и третий город после Москвы и Санкт-Петербурга. На территории города сосредоточен мощнейший в России научно-технический потенциал; культурный и образовательный комплексы города осуществляют воспроизводство кадров практически для всех сфер деятельности общества и народного хозяйства и готовят кадры высшей квалификации для фундаментальной науки. Круг медицинских, рекреационных и бальнеологических услуг, предоставляемых на территории города и пригорода, – практически исчерпывающий.

Все это означает, что на территории муниципального образования осуществляются самодостаточные процессы, необходимые для нормального социально-экономического развития общества: расширенное воспроизводство рабочей силы; формирование мировоззрения; формирование экономических отношений; развитие производства; создание рабочих мест; и др. Однако активного участия в регулировании многих процессов и их использовании на благо социального и экономического развития территории, на благо населения местные органы власти принять не могут. Проблема перманентного несоответствия норм права реальным процессам, происходящим в обществе и в экономике, – это проблема всякого развития, однако это не должно быть тормозом в развитии России.

В таких условиях муниципальные органы власти должны иметь механизмы, позволяющие адаптироваться в реальных условиях без ущемления прав граждан, в их интересах. В дальнейшем такие адаптивные изменения должны становиться нормой права в результате доказательства их жизнеспособности. Законодательные нормы в таких условиях должны предусматривать процедуры, обеспечивающие оперативное решение вопросов местного значения в рамках полномочий местного самоуправления с гарантией их реализации.

Согласно гл. 8 Конституции РФ вся полнота власти в местном самоуправлении принадлежит населению данной местности, которое осуществляет местную власть в двух формах:

1) прямая: референдум, выборы должностных лиц местного самоуправления;

2) косвенная: через представительные и исполнительные органы власти местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (статья 131).

Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. предусмотрено три формы территориальной организации муниципальных образований:

1) *поселение* – городское или сельское поселение;

2) *муниципальный район* – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

3) *городской округ* – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом вопросов местного значе-

ния поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальное образование – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в сложившихся границах административно-территориального деления.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

Образование, объединение, преобразование или упразднение муниципальных или внутригородских образований, установление и изменение их границ и наименований осуществляется законом субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти области.

Вопросы государственного и местного значения, решаемые органами местного самоуправления

При рассмотрении вопроса о компетенции органов местного самоуправления следует исходить из общей цели существования местного самоуправления. Цель создания местного самоуправления – уход от централизации власти в государстве, создание гибких механизмов самоорганизации и самоуправления в решении проблем жизнедеятельности населения.

Можно так сформулировать задачи этого социального института:

– активное привлечение населения к решению проблем местного уровня;
– развитие местных сообществ;
– обеспечение гарантий участия в местном самоуправлении для желающих;
– осуществление взаимодействия с другими сообществами;
– использование возможностей территории в решении вопросов экономического и социального развития и реализации законных интересов граждан.

Конституция Российской Федерации закрепляет (п. 1 ст. 132) компетенцию органов местного самоуправления. В Конституции, однако, не дается развернутого перечня вопросов местного уровня, а лишь устанавливается, что «...органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают другие вопросы местного значения».

Таким образом, можно предположить, что компетенция органов местного самоуправления начинается там, где заканчивается компетенция органов государственной власти. Однако детальное рассмотрение определяемого законодательством круга вопросов местного значения свидетельствует о том, что провести эту границу сложно по объективным причинам.

Четко выраженный в конституционной норме принцип самостоятельности управленческих действий органов местного самоуправления означает следующее: во-первых, в пределах, установленных законом, это свобода инициативы и выбора решения по всем

вопросам местного значения; во-вторых, любое не противоречащее закону и находящееся в его рамках решение не требует ни предварительного согласования, ни последующего утверждения государственным органом и, тем более, не может быт отменено ни в административном, ни в судебном порядке. Разумеется, это не исключает необходимости координации действий с государственными органами, чтобы обеспечить поддержку ими планов, программ или конкретных мероприятий органов местного самоуправления.

Тем не менее, федеральное законодательство определяет перечень вопросов местного значения городского округа, в соответствии с которым у органов местного самоуправления имеются расходные полномочия. На момент принятия Федерального закона № 131 у городского округа был предусмотрен, за исключением общих управленческих, 21 такой вопрос, в том числе: оказание скорой и первичной медицинской помощи, помощи женщинам в период беременности, во время родов и после родов, обеспечение потребления различных услуг на территории (транспорт, энергоснабжение, торговля, досуг и развлечения и др.), общего образования, захоронения, санитарное и техническое содержание территории, т.е. обеспечение человека как биологического вида и потребителя и, частично, его безопасности.

К 2013 г. число вопросов местного значения возросло до 45. Дополнительно оно стало включать вопросы, касающиеся сохранения культурных традиций, развития территории и ее внешнего вида, территориальной и гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций, мобилизационной подготовки территории, развития рынка продовольствия, развития малого и среднего предпринимательства, воспитания подрастающего поколения и другие вопросы, являющиеся ранее прерогативой государственных органов власти.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

К таким вопросам по социальной важности могут быть отнесены:

- осуществление мероприятий по расширению рабочих мест и обеспечению занятости населения, в том числе несовершеннолетних;
- разработка и реализация комплекса мер по увеличению доходов населения на территории городского округа;
- развитие экономического потенциала территории и объемов производства как бюджетной базы МСУ.

Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в федеральный закон.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ. По существу, принимая во внимание действующий порядок формирования бюджета города, это означает, что местное самоуправление будет испытывать постоянно дефицит финансовых средств на решение вопросов местного значения даже по перечню, утвержденному федеральным законом.

Хотя федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов, реальная практика бюджетного планирования такова, что муниципальным бюджетам приходится участвовать в «дофинансировании» выполнения обязательств субъекта Российской Федерации и федерального уровня.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (на примере Новосибирской области)

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями:

- создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами местного самоуправления городских округов самостоятельно.

Дополнительные полномочия и гарантии местного самоуправления (на примере Новосибирской области)

Законодательством Новосибирской области «О местном самоуправлении в Новосибирской области» определен порядок взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе заключать договоры и соглашения. Для решения отдельных вопросов, разработки и реализации долгосрочных планов и программ, организации постоянного взаимодействия они могут создавать совместные координационные, консультативные, совещательные и иные рабочие органы как временные, так и постоянно действующие.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Новосибирской области. Осуществление права законодательной инициативы регулируется законом области.

Предложения и обращения органов и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению теми органами государственной власти, организациями и учреждениями, в которые эти предложения направлены. О результатах рассмотрения соответствующему органу и должностному лицу местного самоуправления должен быть дан мотивированный ответ.

Общая процедура постановки вопроса о предоставлении местному самоуправлению дополнительных полномочий предусматривает несколько этапов:

1) обращение исполнительного органа местного самоуправления в представительный орган местного самоуправления с вопросом о необходимости дополнительных полномочий;

2) после принятия соответствующего решения представительный орган местного самоуправления обращается с соответствующей инициативой в Законодательное Собрание Новосибирской области;

3) в случае наличия полномочий у субъекта Федерации Законодательное Собрание принимает соответствующее положительное или отрицательное решение;

4) в случае отсутствия необходимых полномочий, после принятия соответствующего решения, субъект Федерации может обратиться с соответствующей инициативой в федеральные органы власти;

5) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Реально процедура содержит гораздо больше этапов, включая итерации согласования, публичных слушаний, экспертизы. В условиях существования противоречивых интересов у различных субъектов государственной и муниципальной власти и отсутствия четких процедур и механизмов согласования этих интересов пройти все этапы в разумные интервалы времени практически невозможно. Это может являться серьезным доводом в пользу формирования в рамках муниципального права специфических механизмов предоставления органом местного самоуправления дополнительных полномочий.

Ст. 132 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Наделение полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное, новое для российской практики условие, гарантирующее само выполнение полномочий и продолжение осуществления местным самоуправлением присущих ему главных функций. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Государство оставляет за собой право контроля за реализацией этих полномочий. Такой контроль по общему правилу означает возможность соответствующих органов: давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать решения, принимаемые органами местного самоуправления, не только с точки зрения законности, но и по мотивам их целесообразности, отменять или приостанавливать при необходимости отдельные решения. Государственное влияние не сводится только к контролю. Оно функционирует в соответствии с требованиями законности, в режиме общего правопорядка.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Однако анализ экономических основ местного самоуправления свидетельствует об ограниченных возможностях местных бюджетов дополнительно финансировать осуществление государственных полномочий.

Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Таким образом, нет гарантий стабильного и устойчивого финансирования осуществления переданных государственных полномочий, и органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Таким образом, последние годы наблюдается тенденция расширения круга вопросов местного значения с включением в их число вопросов, относимых ранее к государственным. При этом изменилась экономическая основа местного самоуправления. В период 2007–2012 гг. имущество г. Новосибирска, используемое для решения вопросов местного значения в рамках полномочий, увеличилось более чем в два раза, с 37,9 млрд руб. в 2007 г. до 82,3 млрд руб. в 2012 г. В то же время объем имущества, используемого для привлечения доходов в городской бюджет, сократился более чем в 5 раз, с 31,5 млрд руб. в 2007 г. до 6,1 млрд руб. в 2012 г.

Сейчас такого имущества осталось фактически лишь на выполнение обязательств по Федеральному закону № 159 и другим федеральным законам. Сократились, соответственно, и доходы от его использования. Если в 2007 г. доля доходов бюджета города от использования имущества составляла 11,4%, то в 2012 г. – уже 5,9, а в 2015 г. прогнозируется на уровне 2,1%. Увеличение объемов имущества, используемого для осуществления полномочий местного самоуправления, приводит к росту налогового бремени на муниципальный бюджет. При таких противоположных тенденциях муниципальное имущество превращается из экономической основы в обременение местного самоуправления.

Существующие отношения и законодательство в сфере землепользования и налогообложения не позволяют эффективно использовать земельные ресурсы города. За последние годы сократилась эффективность использования земельных ресурсов при изменении структуры использования земель.

За период 2007–2012 гг. площадь земель, переданных в пользование и владение, выросла на 14,9%; площадь земель, сдаваемых городом в аренду, сократилась за этот же период на 25,2%; площадь земель, находящихся в собственности граждан, выросла в 3,3 раза, площадь земель в собственности юридических лиц выросла почти в 2 раза. При этом общая площадь используемых земель за весь период выросла на 30,7%.

Экономическая эффективность использования земельных ресурсов снижается. Доходы бюджета от использования земли (доходы от продажи земельных участков, сдачи в аренду, земельный налог) в абсолютном выражении в 2007 г. составляли 5739 млн руб., по прогнозу на 2015 г. будут составлять 5339,8 млн руб. Если учесть инфляцию за данный период, то сопоставимое значение доходов от использования земельных ресурсов г. Новосибирска сократится еще значительнее. Удельная доходность использования земельных ресурсов (отношение доходов от использования земельных ресурсов к площади используемых земельных ресурсов) тоже снижается: с 0,3787 млн руб. на 1 га в 2007 г. до 0,2948 млн руб. в 2012 г.

Меняется роль городского бюджета в развитии и обеспечении жизнедеятельности города. Снижается доля городского бюджета в общем объеме финансовых ресурсов (сумма доходов бюджета города, прибыли успешных предприятий, инвестиций в основной капитал, фонда заработной платы, суммы пенсионных выплат) г. Новосибирска: с 12% в 2007 г. до 5,6% в 2015 г. Сокращается доля бюджета развития в исполненных бюджетах. Это приводит к снижению возможностей использования бюджета как инструмента управления развитием и жизнедеятельностью города и, как следствие, к снижению роли местного самоуправления в жизни города.

В структуре доходов исполненных бюджетов наблюдаются отрицательные тенденции, свидетельствующие о снижении роли местного самоуправления в развитии города. Существенно снижается доля неналоговых доходов. Так, с 30,8% в 2008 г. доля неналоговых доходов сократилась до 17,8% в 2012 г., и по прогнозам до 2015 г. продолжает падать. Доля налоговых доходов возрастает, при этом рост происходит за счет налогооблагаемой базы, не регулируемой муниципальными органами власти. Налоговые доходы, подведомственные городу, либо не растут, либо имеют тенденцию к снижению.

Таким образом, анализ показывает следующие тенденции:

1) снижение доходов городского бюджета от использования муниципального имущества и земельных ресурсов;

2) снижение доли доходов городского бюджета в общей сумме финансовых ресурсов города;

3) сокращение доли инвестиций в основной капитал города за счет всех источников финансирования в общем объеме инвестиций в основной капитал по городу в целом.

По данным Союза российских городов, такие тенденции наблюдаются в большинстве городских округов. Очевидно, что продолжение таких тенденций отрицательно сказывается на социально-экономическом положении городов и приводит к возникновению серьезных противоречий между возрастающим числом расходных полномочий местного самоуправления и сокращающейся ролью его экономической основы в реализации этих полномочий; между задачами экономического развития города и полномочиями городского самоуправления; а также к нарастанию диспропорций в развитии социально-бытовой, инженерной и транспортной инфраструктуры; замедлению реализации конкурентных преимуществ в развитии города.

Эти процессы находили постоянное отражение в адаптации структуры органов местного самоуправления и использовании новых инструментов управления развитием города и местного сообщества.

2.2. Структура органов управления и взаимодействие с гражданским обществом как инструмент компенсации недостающих полномочий[1]

Государственные гарантии самостоятельности местного самоуправления

Гарантиями организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством являются:

1) закрепляемое ст. 12 Конституции РФ положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

2) самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ);

3) организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления. Это означает, что назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований;

4) собственная компетенция органов местного самоуправления, которой они наделяются в целях самостоятельного решения местных вопросов и возлагаемых на них задач;

5) право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы и др.), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции;

6) учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131 Конституции РФ).

К числу гарантий самостоятельности местного самоуправления следует отнести и контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления, который имеет известные пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципальных органов. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица возможно по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации с соблюдением особой процедуры, установленной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Структура исполнительных органов местного самоуправления как функция проблем и полномочий в решении вопросов городского (местного) значения

Круг вопросов местного значения и, соответственно, круг полномочий г. Новосибирска можно с определенной условностью разделить на следующие блоки:

– финансы и экономика;
– жизнеобеспечение города;
– социальная сфера;
– информация, организация деятельности, кадры, правовые вопросы;
– организационное обеспечение деятельности главы местного самоуправления.

[1] Настоящий раздел подготовлен с использованием материалов и совместно с М.Г. Беркутовой – главным специалистом администрации Советского района г. Новосибирска.

Такое деление в Новосибирске в период становления местного самоуправления является основой построения структуры исполнительного органа власти – мэрии и распределения полномочий (Постановления мэрии Новосибирска №№ 668, 669, 670, 671, 672 от 11.06.2004 г.).

В структуре мэрии в период 2004–2013 гг. имелось два первых заместителя мэра и заместители мэра, курирующие отдельные направления.

● Один из первых заместителей мэра, принимающий решения, которые определяют состояние и развитие экономической и финансовой сфер города (в том числе бюджетной, тарифной, налоговой, промышленной и инвестиционной политики), земельных и имущественных отношений, взаимодействие с производственными и предпринимательскими структурами и в период отсутствия мэра исполняющий его обязанности, имел следующие основные полномочия:

◊ координация работы по реализации стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г.;

◊ формирование задач социально-экономического развития города на текущий год и среднесрочную перспективу;

◊ направление и координация работы департаментов, управлений и комитетов мэрии, администраций районов города, муниципальных унитарных предприятий и учреждений по вопросам:

– экономической, в том числе финансово-бюджетной политики,
– тарифной политики,
– использования и развития муниципальной собственности, в том числе земельных ресурсов,
– развития на территории города сферы услуг (общественного питания, торговли, бытового обслуживания, туризма и организации досуга, ритуальных услуг, услуг рекламного характера),
– содействия развитию сферы материального производства, включая вопросы развития промышленности, науки и научного обслуживания,
– формирования инвестиционных программ мэрии,
– ветеринарно-санитарного благополучия;

◊ осуществление управления деятельностью:

– департамента экономики и финансов мэрии (в настоящее время реорганизован в департамент финансов и департамент экономики, стратегического планирования и инвестиционной политики),
– департамента земельных и имущественных отношений г. Новосибирска,
– департамента промышленности, науки и технологий мэрии,
– департамента потребительского рынка, услуг и поддержки предпринимательства мэрии[1].

◊ взаимодействие в установленном законодательством порядке по вопросам, отнесенным к его ведению, с государственными органами, организациями независимо от их организационно-правовой формы.

● Другой первый заместитель мэра, принимающий решения по вопросам *жизнеобеспечения города и стабильному функционированию городского хозяйства*, имел следующие основные полномочия:

◊ формирование перспективы социально-экономического развития города в сфере жизнеобеспечения, транспорта, дорожно-благоустроительного комплекса, архитектуры

[1] Последние два департамента были в 2005 г. реформированы с существенным изменением структуры и функций с объединением в один департамент промышленности, инноваций и предпринимательства.

и строительства; организация разработки мероприятий и программ по реализации стратегии жизнеобеспечения, транспорта, дорожно-благоустроительного комплекса, архитектуры, строительства, охраны окружающей среды и природных ресурсов;

◊ координация работы департаментов, управлений и комитетов мэрии, администраций районов города, муниципальных учреждений и предприятий по вопросам:

– развития, совершенствования и модернизации жилищно-коммунального комплекса,
– развития и повышения надежности энергетических систем и энергетической безопасности,
– повышения эффективности использования муниципальной собственности, систем жизнеобеспечения, транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса,
– инвестиционно-строительной деятельности,
– развития дорожного хозяйства, транспорта, в том числе метрополитена,
– архитектуры и строительства,
– обеспечения материально-техническими и топливными ресурсами,
– охраны окружающей среды и природных ресурсов,
– использования земельных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности;

◊ осуществление управления деятельностью:

– департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства города,
– департамента транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии,
– департамента строительства и архитектуры мэрии,
– Новосибирского городского комитета охраны окружающей среды и природных ресурсов,
– Центрального городского диспетчерского управления,
– отдела по организационному обеспечению деятельности первого заместителя мэра;

◊ осуществление оперативного управления муниципальным унитарным предприятием «Комитет Новосибгорресурс»;

◊ руководство деятельностью комиссии по чрезвычайным ситуациям города;

◊ взаимодействие в установленном порядке по направлениям, отнесенным к его ведению, с государственными органами, а также организациями независимо от их организационно-правовой формы.

● Основные полномочия заместителя мэра, принимающего решения по вопросам *социальной политики, городской политики в области образования, культуры, спорта и работы с молодежью*:

◊ формирование стратегии социальной политики, политики в области образования, культуры, спорта, работы с молодежью;

◊ направление и координация работы департаментов, управлений и комитетов мэрии, администраций районов города, муниципальных учреждений по вопросам:

– здравоохранения, лекарственного обеспечения, социальной защиты населения, защиты прав потребителей, обеспечения здоровой санитарно-эпидемиологической обстановки в городе, формирования и проведения политики, направленной на укрепление статуса семьи, женщин и детей,
– создания условий для сохранения и совершенствования муниципальной системы образования, физического развития, работы с детьми и молодежью;

◊ осуществление управления деятельностью:

– департамента по социальной политике мэрии,

– департамента образования, культуры, спорта и молодежной политики мэрии,
– комитета по защите прав потребителей мэрии;

◊ взаимодействие в установленном законодательством порядке по вопросам, отнесенным к его ведению, с федеральными и областными государственными органами, организациями независимо от их организационно-правовой формы.

В дальнейшем руководители ключевых департаментов мэрии были возведены в ранг заместителей мэра. Это департаменты ЭЖиКХ (энергетики, жилищного и коммунального хозяйства), ТиДБК (транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса), СиА (строительства и архитектуры). Последний департамент затем был переведен под непосредственное курирование мэром.

● Основные полномочия заместителя мэра, принимающего решения по вопросам *организационного, правового обеспечения деятельности мэрии, кадровой и информационной политики мэрии, взаимодействия с общественными объединениями, обеспечения общественной безопасности, международного сотрудничества и внешнеэкономических связей*:

◊ формирует стратегию информационной, правовой и кадровой политики мэрии, взаимодействия с общественными и религиозными объединениями, политическими партиями, содействует обеспечению общественной безопасности в г. Новосибирске, организует работу по совершенствованию системы управления структурными подразделениями мэрии, международных и внешнеэкономических связей мэрии;

◊ направляет и координирует работу департаментов, управлений и комитетов мэрии, администраций районов города по вопросам:
– организационной, правовой и кадровой работы,
– организационного и правового обеспечения проведения референдумов и выборов,
– взаимодействия с общественными и религиозными объединениями, органами территориального общественного самоуправления, политическими партиями,
– обеспечения общественной безопасности в г. Новосибирске,
– информационной политики мэрии, взаимодействия со средствами массовой информации,
– международных и внешнеэкономических связей;

◊ осуществляет управление деятельностью:
– департамента организационной и кадровой работы мэрии,
– департамента информационной политики мэрии,
– департамента связи и информатизации мэрии,
– правового управления мэрии,
– управления общественных связей мэрии,
– управления делами мэрии,
– комитета по связям с правоохранительными органами и войсковыми подразделениями мэрии,
– комитета экспертизы и контроля мэрии,
– комитета по международному сотрудничеству и внешнеэкономическим связям мэрии;

◊ взаимодействует в установленном законодательством порядке по вопросам, относящимся к его ведению, с федеральными и областными государственными органами, организациями независимо от их организационно-правовой формы.

● Основные полномочия заместителя мэра, принимающего решения *по организационному обеспечению деятельности мэра*:

◊ разработка и реализация мер, обеспечивающих деятельность мэра, планирование его работы;

◊ осуществление комплекса мер по организационному и информационному обеспечению деятельности мэра;

◊ осуществление управления деятельностью:

– по организационному обеспечению деятельности мэра,

– комитетом мэрии – постоянным представительством мэрии Новосибирска в городе Москве,

– советниками мэра;

◊ взаимодействие в установленном законодательством порядке по вопросам, отнесенным к его ведению, с федеральными и областными государственными органами, организациями независимо от их организационно-правовой формы.

Изменения в законодательстве о местном самоуправлении в последние годы вели, с одной стороны, к расширению круга вопросов местного значения, с другой – к сокращению вопросов, которые ранее рассматривали органы местного самоуправления в порядке решения проблем развития городов и территорий. Последнее касалось регулирования сфер теплоснабжения, водоснабжения и канализации, транспорта, здравоохранения.

Особенности структуры исполнительных органов местного самоуправления как компенсация недостатка полномочий в решении вопросов социально-экономического развития городского округа

Анализ круга полномочий должностных лиц мэрии Новосибирска за последнее десятилетие свидетельствует об их соответствии кругу вопросов городского значения. При этом в организационной структуре присутствуют элементы, существование которых объясняется другими причинами.

Примером являлся департамент промышленности, науки и технологий мэрии, входящий в структуру управления первого заместителя мэра. (В дальнейшем департамент был реорганизован путем слияния с департаментом потребительского рынка мэрии.)

В состав департамента первоначально входили следующие структурные подразделения: Управление промышленности мэрии, Комитет по науке и инвестициям мэрии, Комитет по труду мэрии, Отдел межрегиональных программ.

Основными задачами департамента являются следующие:

1. Реализация научно-промышленной и инвестиционной политики, направленной на укрепление и развитие научно-технического, производственного, трудового и интеллектуального потенциала города, повышение конкурентоспособности промышленных производств, расширение инновационной деятельности промышленных предприятий и научных организаций.

2. Разработка и реализация мер, направленных на поддержку инвестиционной деятельности в области промышленности и науки.

3. Разработка и оптимизация механизма формирования, размещения и реализации муниципального заказа.

4. Разработка и реализация комплекса мер, направленных на развитие межрегиональных экономических связей, продвижение продукции промышленных предприятий и научных организаций в ресурсодобывающие и другие регионы.

5. Разработка и осуществление мер по решению проблем в социально-трудовой сфере, развитию системы социального партнерства, повышению уровня жизни работающего населения, управлению охраной труда.

6. Разработка и оптимизация схем взаимодействия организаций города и сельхозтоваропроизводителей Новосибирской области.

Основными функциями департамента являлись:

1) проведение в пределах компетенции анализа финансово-экономической деятельности организаций, участвующих в реализации целевых программ;

2) формирование прогнозных оценок развития отдельных организаций и отраслей, формирующих промышленный сектор экономики города;

3) подготовка предложений об обеспечении устойчивого развития промышленности в целом, отдельных организаций и отраслей промышленности;

4) управление в пределах компетенции системой формирования, размещения, реализации и контроля исполнения муниципального заказа в целях обеспечения потребностей бюджетных организаций, структурных подразделений мэрии, в том числе администраций районов города, в материально-технических ресурсах в рамках действующих нормативных правовых актов;

5) разработка и реализация в пределах компетенции целевых программ, направленных на удовлетворение потребностей городского хозяйства в механизмах, машинах и оборудовании;

6) разработка и осуществление мер по развитию внутреннего рынка, защите местных товаропроизводителей и стимулированию их на повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции;

7) реализация мероприятий в области поддержки и осуществления инвестиционной деятельности:

– разработка комплекса мер, направленных на реализацию инвестиционной политики на территории города,
– организация работы по привлечению ведущих коммерческих банков и других финансовых структур к реализации инвестиционных проектов,
– организация разработки и экспертизы инвестиционных проектов в установленном порядке,
– формирование и сопровождение информационной базы, необходимой для развития и осуществления инвестиционной деятельности на территории города;

8) содействие развитию внешнеэкономической деятельности, экспортного потенциала организаций города;

9) взаимодействие с органами местного самоуправления, организациями других регионов и городов по развитию взаимовыгодного сотрудничества в области экономики, торговли, науки и других направлений деятельности;

10) организационное обеспечение по взаимодействию организаций города и сельхозтоваропроизводителей Новосибирской области;

11) реализация мероприятий в области формирования системы научно-технического и инновационного развития:

– осуществление взаимодействия с Сибирским отделением РАН, РАМН, РАСХН и другими научными организациями по коммерциализации научных разработок и трансферту технологий в народнохозяйственный комплекс,
– формирование правовых, экономических, организационных условий, способствующих развитию инфраструктуры и активизации инновационной деятельности, в том числе по производству импортозамещающей и экспортной продукции, привлечению на конкурсной основе субъектов инновационно-производственной деятельности к поставке продукции для муниципальных нужд,
– взаимодействие с научными организациями по развитию межрегионального и международного научно-технического и коммерческого сотрудничества,
– содействие развитию рынка интеллектуальной собственности в научно-технической сфере,

– создание организационных условий по внедрению научных разработок в производство,
– организация семинаров, конференций, выставочно-ярмарочных, информационно-рекламных и других мероприятий по вопросам науки и промышленности города;

12) содействие формированию и эффективному использованию трудовых ресурсов города; формирование системы социально-трудовой адаптации молодежи;

13) организационное и правовое обеспечение условий для развития системы социального партнерства; разработка и реализация предложений по повышению уровня жизни и доходов населения, регулированию оплаты труда на территории Новосибирска;

14) формирование в пределах компетенции организационных условий и нормативно-правовой базы по охране труда на территории города;

15) формирование системы взаимодействия с малыми производственными предприятиями.

Перечисленные функции департамента весьма актуальны для обеспечения развития экономики и бюджетной основы города. Однако они практически не корреспондируют с перечнем вопросов местного значения города, определенного законодательством. В последующем круг вопросов, решаемых департаментом, поменялся, в частности после объединения с департаментом потребительского рынка, в направлении соответствия положениям ст. 16 Федерального закона № 131. Тем не менее, департамент по-прежнему выполняет важные функции, связанные с развитием экономического потенциала города за пределами вопросов местного значения, используя инструменты вовлечения человеческого и социального капитала в решение задач экономического развития города.

Инструменты решения задач развития города за пределами полномочий муниципалитета Новосибирска через механизмы взаимодействия с гражданским сообществом

Анализ задач, стоящих перед департаментом, и его прав свидетельствует о том, что департамент сформирован не для решения задач местного значения, определенных законодательством, а как реакция на недостаток полномочий в части использования потенциала территории в интересах социально-экономического развития.

В порядке реализации последних задач расширяется использование инструментов привлечения социальных ресурсов города на решение городских проблем. Одним из таких инструментов является разработка комплексных целевых программ (КЦП), направленных на решение проблем города, с привлечением ресурсов всех субъектов территории.

В рамках стратегического плана устойчивого развития Новосибирска и в последующем разрабатывались и реализовывались следующие КЦП.

- Развитие трудовых ресурсов Новосибирска до 2020 г.
- Развитие производства информационных продуктов и технологий.
- Развитие машиностроения и приборостроения Новосибирска для топливно-энергетического комплекса до 2020 г.
- Развитие машиностроения для аграрно-промышленного комплекса на предприятиях города до 2020 г.
- Развитие выпуска машин и оборудования для городского хозяйства.
- Совершенствование демографической и социальной политики в городе.
- Приоритетные направления развития конкурентоспособного промышленного производства в Новосибирске.

- Развитие энергетики города.
- Развитие транспортно-логистического комплекса Новосибирска.
- Развитие в городе туристического бизнеса.
- Развитие Новосибирска как финансового центра.
- Развитие города как административного центра Сибирского федерального округа.
- Территория научно-технического развития – Технополис «Новосибирск».
- Развитие наукоемкого производства и инноваций в промышленности Новосибирска до 2020 г.
- Формирование имиджа Новосибирска до 2020 г.
- Воспитание креативной молодежи, формирование «социальных лифтов» и подготовка кадров для инновационной экономики Новосибирска.

Другим направлением расширения возможностей органов местного самоуправления (ОМС) в решении вопросов местного значения и других проблем являются механизмы вовлечения социального и человеческого капитала. Инструментами в данном направлении являются различные конкурсы по решению нестандартных задач развития территории с механизмами краудсорсинга, формирование экспертных сообществ по различным сферам жизнедеятельности и развития муниципального образования и другие инструменты.

В порядке расширения возможностей муниципальной власти в решении возникающих в развитии муниципальных образований проблем целесообразно предусмотреть нормы права, позволяющие ОМС выходить за пределы ограниченных полномочий для решения актуальных вопросов развития местного сообщества и территории с последующим принятием соответствующих положений законодательства по результатам деятельности ОМС.

2.3. Роль и возможности органов местного самоуправления в формировании социокультурных основ инновационного развития общества и экономики[1]

Социокультурные основы инновационного развития: главные элементы и инструменты

Эффективное развитие экономики страны и региона по инновационному пути предполагает наличие и развитие национальной инновационной системы, включающей в себя:

– инновационно ориентированную власть;
– развивающийся научно-технический и образовательный потенциал;
– мотивированную высокотехнологичную промышленность;
– инфраструктуру инновационной деятельности;
– механизмы поддержки инноваций;
– механизмы взаимодействия элементов инновационной системы;
– социокультурные основы инновационного развития общества и экономики.

Приведенные элементы представлены не в порядке важности, а в порядке перечисления, они одинаково важны для системы в целом.

[1] Настоящий раздел подготовлен совместно с С.В. Гольцер, кандидатом филологических наук.

Сегодня инновационная система представлена отдельными элементами, пришедшими (оставшимися) в основном из эпохи крупных научно-технических программ СССР. Это НИИ РАН, РАМН, РАСХН, ряд отраслевых НИИ, которые в совокупности составляют основу инновационных процессов в России. Промышленные предприятия, базировавшиеся на высоких и уникальных технологиях, сегодня утеряли ряд таких технологий, однако в условиях технического перевооружения готовы к освоению новых технологий и производству новой продукции.

Серьезные изменения претерпели социокультурные основы инновационного развития. Под социокультурными основами понимаются исходные посылки для осуществления человеческой деятельности с позиции методологического подхода, базирующегося на системных принципах, сущность которого состоит в попытке рассмотрения общества как единства культуры и социальности, образуемых и преобразуемых деятельностью человека. Это единство, согласно принципам системного подхода, образует целое, свойства которого не выводимы из характеристик частей. Сама личность при социокультурном подходе рассматривается как активная часть, связанная с обществом системой отношений и культурой как совокупностью ценностей и норм. Образование, воспитание и традиции в этой системе занимают ключевые позиции.

В доперестроечную эпоху социализма социокультурную основу экономического развития, в том числе инновационных процессов, составляли исторические традиции пассионарности российских ученых и русской интеллигенции, качественная (по различным оценкам, лучшая в мире) система образования, совмещенная с воспитанием и воспроизводством российских традиций, менталитет высокой ответственности за порученное дело, идеологическое обеспечение актуальных общественно-политических процессов, четко выстроенные общественные приоритеты, обостренное чувство патриотизма.

В настоящее время изменения в российской социокультурной системе и, в частности, в образовании, имеют скорее отрицательные результаты. Деидеологизация и отсутствие четких общественных приоритетов развития, утеря ряда традиций отрицательно сказались на развитии социокультурных основ инновационных процессов. Этим объясняется невысокая эффективность экономических и организационных мер, принимаемых в последние годы, в направлении развития инновационной системы и модернизации экономики. Понимание этой ситуации на уровне муниципальной и территориальной власти в рамках имеющихся полномочий позволяет принимать меры, компенсирующие негативные и формировать позитивные тенденции в социокультурных основах экономического развития в форме разработки и реализации с участием субъектов научно-технической и экономической деятельности на территории комплексных целевых программ, направленных на развитие отдельных элементов этих основ.

Структурирование социокультурных основ инновационного развития общества позволяет выделить следующие основные, с точки зрения авторов, элементы:

- образование, ориентированное на формирование познавательной и преобразовательной доминанты у обучающихся;
- инновационное мировоззрение у подрастающих поколений;
- креативность трудоспособного населения – творческие способности индивида[1], характеризующиеся готовностью к принятию и созданию принципиально новых идей, отклоняющихся от традиционных или принятых схем мышления и входящих в структуру одаренности в качестве независимого фактора, а также способность решать проблемы, возникающие внутри статичных систем;

[1] По мнению американского психолога Абрахама Маслоу, это творческая направленность, врожденно свойственная всем, но теряемая большинством под воздействием сложившейся системы воспитания, образования и социальной практики.

– пассионарность (по Л.Н. Гумилеву) – наличие некой великой страсти, движущей людьми и народами, которые благодаря этой страсти совершают великие подвиги и достигают великих целей;
– патриотизм – нравственный и политический принцип, социальное чувство, содержанием которого является любовь к Отечеству и готовность подчинить его интересам свои частные интересы. Патриотизм предполагает гордость достижениями и культурой своей Родины, желание сохранять ее характер и культурные особенности и идентификация себя с другими членами народа, стремление защищать интересы Родины и своего народа. Исторический источник патриотизма – веками и тысячелетиями закрепленное существование обособленных государств, формирующее привязанность к родной земле, языку, традициям;
– идеологическое обеспечение;
– общественный статус и признание результатов деятельности;
– толерантность общества и индивидов к ошибкам и неудачам других.

Конечно, социокультурные основы инновационного развития должны быть объектом целостной государственной политики. Однако в рамках имеющихся полномочий органы власти и руководители на уровне субъекта Федерации, муниципального образования, федеральных учреждений и субъектов экономической деятельности могут корректировать и развивать отдельные элементы социокультурных основ в направлении соответствия решению поставленной проблемы, а именно – формирование предпосылок и условий для инновационного развития общества и экономики.

Примером подхода к реализации таких возможностей является разработка Комплексной целевой программы в соответствии с распоряжением мэра города Новосибирска от 07.11.2011 г. № 1452-р «О создании рабочей группы по разработке комплексной целевой программы “Воспитание креативной молодежи, формирование “социальных лифтов” и подготовка кадров для инновационной экономики города Новосибирска”».

Разработка выполнялась инициативной группой экспертов в составе руководителей организаций фундаментальной и прикладной науки, инновационных предприятий, образовательных учреждений, педагогов-новаторов, сотрудников правительства Новосибирской области и муниципалитета города Новосибирска, представителей общественности, в том числе членов Новосибирского отделения Международной академии исследований будущего (МАИБ). Научный руководитель группы – заместитель председателя СО РАН по инновационной деятельности и развитию научно-образовательного комплекса академик Н.С. Диканский.

Необходимость разработки и реализации такой программы продиктована рядом объективных обстоятельств. Принятие государством стратегической установки на модернизацию экономики и перевод ее в русло инновационного технологического развития предъявляет особые требования к выбору перспектив и ресурсов развития города.

Подготовка кадров высшей квалификации – стратегическая задача перехода к инновационной экономике

Концентрация человеческих, социальных, финансовых и материальных ресурсов в третьем по численности населения мегаполисе страны является важнейшим элементом в системе решения государственных задач инновационного обеспечения модернизации российской экономики и кардинального укрепления обороноспособности страны. Определяются меры для формирования специализированных научно-исследовательских кластеров, ориентированных на выполнение необходимых для инновационной модернизации экономики программ на стыке науки и производства, вы-

являются важнейшие проблемы, оцениваются приоритеты в распределении ресурсов для решения проблем. Эти меры должны привести к формированию высокотехнологичных отраслей промышленного производства.

Однако для разработки и коммерциализации новых технологий требуются кадры высшей квалификации, соответствующие мировым стандартам. Сегодня подготовка таких кадров является одной из серьезнейших проблем стратегического характера, решить которую без корректировки существующей социокультурной основы общества сложно. Особенно остро эта проблема стоит в отношении инженерных кадров. Несмотря на то что престижу инженера, а соответственно и интересам молодежи к обретению инженерно-технического образования, в России за последние десятилетия нанесен немалый урон, именно инженеры призваны быть созидателями нового и своей деятельностью определять инновационный рост экономики. Ни одно из фундаментальных открытий не станет заводской технологией без инженера, творчески материализующего выявленные закономерности и фундаментальные открытия в новые продукты и технологии. Поэтому решение задач перехода к инновационной экономике во многом зависит от возрождения профессионального сообщества высококвалифицированных российских инженеров, а также способности высшей школы наладить основательную их подготовку, причем для тех сфер, где инженерная деятельность наиболее востребована.

Спрос на указанные кадры в связи с курсом на инновационную модернизацию в настоящее время довольно высок и будет расти. По данным специального опроса крупных компаний Министерством образования и науки РФ, средний показатель дефицита высококвалифицированных специалистов в компаниях, реализующих программы инновационного развития, сегодня составляет 35%. Еще большие цифры называют руководители инновационных предприятий в Новосибирске.

В Новосибирске задача подготовки высокопрофессиональных кадров для работы в научно-исследовательских и разрабатывающих организациях, наукоемких производствах и бизнесе весьма актуальна в связи с ролью города как крупнейшего центра науки, образования и наукоемкой промышленности Сибири и России в целом. Поэтому в рамках создания Сибирского центра науки, образования и высоких технологий решению данной задачи уделяется исключительно большое внимание. В НГУ намечается организация Технологического института со строительством новых современных научно-образовательных корпусов и Института информатики (Высшей школы информатики). Кроме того, планируется создать в НГУ при участии СО РАН академический факультет, где будет организована работа магистратуры, аспирантуры и докторантуры. Рассматриваются вопросы создания на базе Новосибирского государственного технического университета (НГТУ) с привлечением других научно-технических вузов, включая ведомственные, организации межвузовского центра научной и инновационной деятельности для поддержки студентов и молодых ученых.

Немалым потенциалом обладают и действующие в городе системы профессионального инженерного образования. Мощная многопрофильная научно-технологическая база для инженерного образования создана в Новосибирском государственном техническом университете (НГТУ). Накоплен серьезный потенциал и в других технических вузах города. В Сибирском государственном университете телекоммуникаций и информатики (СибГУТИ), например, при участии крупных ученых ННЦ СО РАН создано научное, учебное и учебно-методическое обеспечение подготовки высококвалифицированных специалистов в области распределенных вычислительных технологий, за научно-практическую разработку которого коллективу авторов в 2012 г. присуждена Премия Правительства РФ в области образования.

Подготовку инженеров на основе новейших технологических решений, включая космические технологии, ведет Сибирская государственная геодезическая академия (СГГА), по проекту которой с 2011 г. создана сеть постоянно действующих базовых

станций (ПДБС) системы высокоточной спутниковой навигации ГЛОНАСС-GPS, по сути, единая геопространственная основа Новосибирска и Новосибирской области. Благодаря сети ПДБС существенно повысились оперативность и качество землеустроительных и топографо-геодезических работ в городе, включая геодезическое обеспечение строительства, осуществляется мониторинг деформаций и устойчивости зданий, мостов и других сооружений.

Наряду с базовым инженерным кадровым составом в разработке, внедрении и обеспечении надежной работы прорывных технологических новаций принимают участие и высококвалифицированные лаборанты, техники и рабочие, выполняющие определенные операции в цикле НИОКР и производства, нередко важнейшие. В высококлассных профессиональных специалистах среднего звена многие НИИ, КБ и предприятия инновационной экономики Новосибирска испытывают острую нужду.

Подготовку этой категории кадров, согласно Федеральному закону № 273 «Об образовании в Российской Федерации», принятому Госдумой РФ 29.12.2012 г., должны осуществлять профессиональные образовательные организации, работающие по образовательным программам среднего профессионального образования, т.е. сегодняшние колледжи и техникумы. Для работодателей в прорывных направлениях инновационной экономики особый интерес представляют те профессиональные образовательные организации, которые готовят специалистов по инновационным образовательным программам с учетом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации и которые «признаются … региональными инновационными площадками и составляют инновационную инфраструктуру в системе образования» (ст. 20 Федерального закона № 273).

В Новосибирске успешно работает ряд таких организаций, де-факто являющихся региональными инновационными площадками и выпускающих специалистов среднего звена для высокотехнологичных производств. В их числе есть средние специальные учебные заведения, победившие в конкурсе Приоритетного национального проекта «Образование» среди ссузов, внедряющих инновационные образовательные программы, такие, например, как победители 2007 г. Новосибирский авиационный технический колледж и Новосибирский химико-технологический колледж им. Д.И. Менделеева, одержавший победу в этом конкурсе дважды, еще и в 2009 г. Следует отметить, что указанные профессиональные образовательные организации отличают тесные партнерские отношения с работодателями, хорошее оснащение учебного процесса современным оборудованием, включая электронное, высокий уровень преподавателей и мастеров, что позволяет достигнуть при подготовке специалистов сочетания глубоких теоретических знаний с практическими профессиональными компетенциями и навыками.

Качество современных абитуриентов

Для подготовки высококлассных специалистов, кроме высокого уровня профессорско-преподавательского состава из действующих ученых и специалистов, наличия хороших условий для учебы и систематического участия в научной деятельности у студентов, требуется также набор соответствующего качества абитуриентов. Идеально контингент абитуриентов научно-технических вузов должен включать креативных молодых людей, обладающих высоким творческим потенциалом, способных на серьезную самоотдачу в учебе, мотивированных на перспективу успешной работы в исследовательской, проектно-конструкторской, технологической и производственно-экономической сферах.

Острая конкуренция на «рынке абитуриентов» побуждает ректорат и профессорско-преподавательский состав научно-технических вузов более активно искать буду-

щих студентов среди победителей олимпиад, прежде всего по ключевым дисциплинам – математике, физике, химии, информатике, биологии и т.д. Ведущие вузы города имеют также собственные системы работы со школьниками и их родителями, организуют свои летние и зимние школы, устраивают научно-практические конференции и конкурсы, проводят специальную предвузовскую подготовку старшеклассников, в которой осуществляется и их профилизация.

Наиболее отработанную систему предвузовской подготовки практически со времени своего основания имеет НГУ. В 1963 г. по инициативе академика М.А. Лаврентьева в Академгородке при НГУ была создана первая в СССР физматшкола (ФМШ), в которую при помощи олимпиад и летних школ стали набирать старшеклассников, проявивших склонности и способности к изучению математики, физики, химии и биологии. Наиболее одаренные школьники набирались на территориях всего Зауралья, а также среднеазиатской части СССР. В 1988 г. ФМШ преобразована в специализированный учебно-научный центр физико-математического и химико-биологического профиля (СУНЦ НГУ), в котором на 500 проживающих в условиях интерната учащихся 10–11-х классов более 260 преподавателей высокой квалификации, большая часть которых является сотрудниками СО РАН и преподавателями НГУ. Своеобразным инструментом предвузовской подготовки старшеклассников в НГУ последние десятилетия является также и Высший колледж информатики. В нем учится более 600 человек. Около 60 выпускников ежегодно поступают на соответствующий факультет в НГУ.

В НГТУ база предвузовской подготовки создана в 1995–1996 гг. Ею стал муниципальный Технический лицей. В течение более 12 лет в лицее обучались десяти-, одиннадцатиклассники, большая часть которых поступала в НГТУ. В 2009 г. этот лицей расширил материальную базу и стал называться Инженерным лицеем университета (ИЛНГТУ). Он ведет подготовку начиная с 1-го класса по полному циклу общего среднего образования, адаптированного к ряду профилей технического университета. Для самолетостроительного факультета НГТУ источником качественной предвузовской подготовки абитуриентов является Новосибирский аэрокосмический лицей, первым в городе получивший данный статус в 1990 г.

В последнее время качество абитуриентов научно-технических вузов в Новосибирске, как и в городах многих регионов России, к сожалению, существенно ухудшилось. Первопричиной этого помимо межпоколенческих деформаций, вызванных сменой идеологической доктрины, государственного строя и технологическими новациями, по мнению очень многих экспертов, стали реформы образования, которые фактически нивелировали достоинства отечественной общеобразовательной школы, основанной на формировании и развитии творческого мышления учащихся с помощью эффективных методов обучения и качественных выверенных учебников, прежде всего по математике и естественнонаучному циклу дисциплин.

Последняя реформа образования, начатая Минобрнауки РФ в первые годы нового XXI века, вообще изменила интеллектуальную настройку образовательной системы. Задачей российской школы руководителем ведомства, проводившего эту реформу, было объявлено не выращивание творцов, а подготовка квалифицированных потребителей, что при формировании глобального рынка товаров важно, но опасно и губительно для инноваций и созидательной деятельности, национальной общности. Если в прежней настройке доминантой образовательного процесса при изучении дисциплин было речевое развитие личности и инструментом аттестации письменный или устный экзамен, то ключевым звеном новой образовательной парадигмы стал единый государственный экзамен (ЕГЭ) с тестовой формой оценки. Тестирование же вместо экзаменационной проверки, когда зазубривший предмет ученик узнает или отгадывает правильный ответ, а не приходит к нему в результате мобилизации мышления, неизбежно ведет к снижению интеллектуального уровня учеников, не позволяет выявлять среди выпускников тех, кто

мыслит нестандартно и творчески. Происходит увод учащихся от процессов познания, вместо них выстраивается примитивная система натаскивания.

Еще одной важной причиной существенного ухудшения качества образования, по мнению экспертов, явилось введение в школах концентрической системы, которая разрушила логику преподавания большинства предметов и привела к критическому увеличению объема изучаемого материала в основной школе. Вместе с резким сокращением в общеобразовательной школе учебного времени, отводимого на преподавание дисциплин естественнонаучного цикла (в первую очередь физики, химии, биологии), это вызвало значительное снижение уровня подготовки абитуриентов научно-технических вузов, что чревато кадровыми провалами в обеспечении инженерного и научно-технического потенциала страны.

ЕГЭ повлиял также на снижение уровня человеческого потенциала многих регионов России, включая Новосибирскую область, так как значительно усилились центробежные тенденции в мобильности креативной молодежи. Получившие хорошее образование в передовых новосибирских гимназиях, лицеях и школах талантливые выпускники, легко сдавшие ЕГЭ, часто уезжают поступать в вузы Москвы и Санкт-Петербурга. Возвращаются немногие. С 2009 г., когда ЕГЭ для выпускников средней школы был окончательно внедрен повсеместно, потоки традиционно поступающих в новосибирские вузы сильных абитуриентов с территорий Зауралья также значимо сократились.

Система мер по воспитанию креативности у детей и молодежи

Чтобы обеспечить постоянный приток молодых ученых и инженеров в фундаментальную и прикладную науку, инженерное проектирование прорывных направлений новой техники и технологий, а также в сферу подготовки наукоемкого производства и собственно производство новых высокотехнологичных продуктов и услуг, городскому сообществу необходимо компенсировать издержки реформы образования. Средством такой компенсации может стать система мер, направленных в масштабе всего Новосибирска на воспитание креативности у детей и молодежи, и организация эстафеты поколений, формирующей социальные лифты для талантливой молодежи, мотивированной на дальнейшее устойчивое инновационное развитие города. При этом указанные меры должны проектироваться и исполняться в рамках действующего законодательства, без нарушения федеральных стандартов и законов об образовании.

Такая система мер может быть конституциирована в форме комплексной целевой программы для развертывания и координации усилий населения и структур общего и профессионального образования города, органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления г. Новосибирска в достижении главной цели – построения системы подготовки кадров в прорывных направлениях развития науки, технологий и инновационной экономики. Такая программа должна стать инструментом формирования, накопления и воспроизводства важнейшей для Новосибирска категории человеческого капитала, под которым, как известно, понимается совокупность навыков, знаний, умений и способностей к труду человека, используемых им при осуществлении экономической деятельности.

Человеческий капитал, как и физический, формируется за счет инвестиций. Инвестиции направляются в развитие человеческих ресурсов: образование и приобретение специфических, необходимых для профессиональной деятельности личных качеств – креативности, базовых навыков, включая творческие, квалификации, накопление опыта и знаний, а также в поддержание здоровья и трудоспособности. Инвестиции в образование и приобретение специфических качеств увеличивают фонд

человеческого капитала, инвестиции в поддержание работоспособности продлевают срок его службы.

Программа в качестве инструмента накопления и воспроизводства человеческого капитала расширяет поле видения проблемы подготовки кадров для инновационной экономики, побуждает влиять на развитие не только профессиональных аспектов, но и гуманитарных. Чтобы подготовить хорошего профессионала, нужно помочь ему выработать соответствующие качества личности. Для работы в прорывных направлениях это, прежде всего, креативность, знания и творческие способности. А чтобы использовать эти качества в интересах общества и страны, необходимо воспитывать у подрастающих поколений чувство патриотизма.

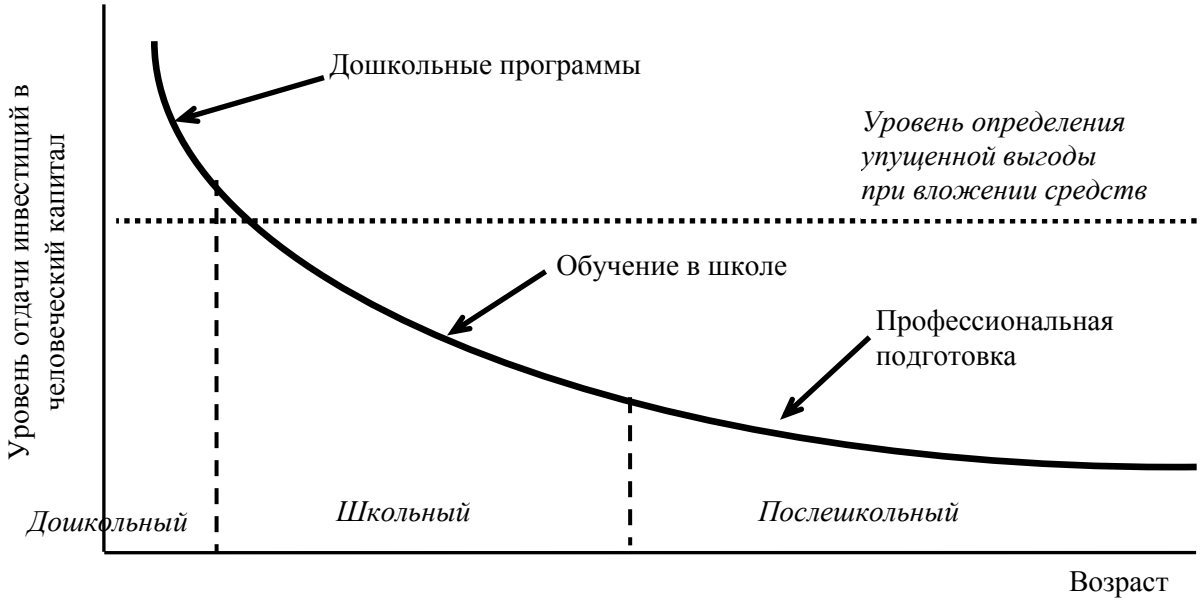


Рис. 2.1. Показатели окупаемости инвестиций в человеческий капитал в сфере образования

Источник: **Heckman J., Cunha F., Lochner L., Masterov D.** Interpreting the evidence on life cycle skill formation // Handbook of the Economics of Education. Vol. 1. Amstgerdam: Elsevier, 2006.

Программа должна ориентировать органы государственной и муниципальной власти, родительские и педагогические сообщества Новосибирска на воспитание креативных, образованных и творчески активных молодых поколений начиная с самого раннего детского возраста, так как наибольшую отдачу вложенных средств и усилий можно получить в дошкольном и раннем школьном этапе онтогенеза человека (рис. 2.1). Осознание важности системного образования и развитие креативности детей с рождения основано на результатах многочисленных исследований и практике ряда стран. Было установлено, что чем больше внимания уделяется дошкольному образованию, чем больше оно финансируется, тем лучшие результаты демонстрируют жители территории в дальнейшей жизни[1]. В дошкольном детстве закладываются все основные параметры и особенности личности и психики человека, во многом определяются направление и качество дальнейшего развития его интеллектуальных, эмоциональных и физических способностей, интересов и возможностей. Поэтому в развитых странах при разработке образовательных программ обязательной их частью являются разделы совершенствования дошкольного образования и воспитания как наиболее эффективные.

[1] **Heckman J., Cunha F., Lochner L., Masterov D.** Interpreting the evidence on life cycle skill formation // Handbook of the Economics of Education. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier, 2006.

Огромная роль в воспитании креативности дошкольников, особенно в самом раннем возрасте, принадлежит семье, стилю семейных взаимоотношений. Развитие креативных способностей у детей происходит при создании такой внутрисемейной среды, в которой при взаимодействии членов семьи у ребенка происходит формирование и развитие самостоятельности, навыков активного творческого освоения окружающего мира, полезных умений и других полезных личностных качеств. Родители, однако, в силу занятости или других причин, часто не придают значения развитию креативности своего ребенка, не знают и не умеют поддерживать развитие его творческих способностей, не имеют представления о технологиях развивающего обучения детей в раннем возрасте. Поэтому очень важно расширить имеющуюся в городе консультационную помощь семьям по воспитанию креативности детей дошкольного возраста, издавать для них методические пособия, проводить тренинги для молодых родителей. Целесообразно также создать в городе сеть семейных центров игровой педагогики.

Важнейшим ресурсом воспитания креативности у детей раннего возраста являются дошкольные образовательные учреждения (ДОУ). В России в целом и Новосибирске в частности действует множество дошкольных организаций, где применяются отечественные и зарубежные технологии развивающего обучения малолетних детей, например технология развивающих игр Б.П. Никитина, игровые технологии В.В. Воскобовича, методы интеллектуального развития П.В. Тюленева, педагогика М. Монтессори, вальдорфский детский сад и др. Вместе с тем эксперты указывают на недостаточный уровень работ в этом направлении и в первую очередь на острую нехватку профессиональных кадров в данном образовательном секторе. Назрела необходимость проведения глубокой аналитической оценки педагогической практики раннего развития детей в ДОУ города, выделения и поддержки детских садов, внедряющих проектно-исследовательские методы воспитания дошкольников, широкого распространения опыта этих коллективов, проведения дополнительных мер по повышению квалификации воспитателей, а также стимулирования прихода в муниципальные ДОУ квалифицированных воспитателей.

Большое значение в формировании креативной личности имеют и первые школьные годы. В этот период у ребенка происходит формирование характера, воли, общественной направленности, ширится круг интересов, определяется развитие творческих способностей, усваиваются моральные нормы и правила поведения. Он обретает навыки сохранять и преумножать данное природой здоровье. Образовательные организации вместе с родителями должны обеспечить в начальной школе оптимальное общее развитие каждого ребенка и, что очень важно, научить его учиться. Причем так, чтобы ребенок сам под контролем педагогов раскрыл для себя целостную широкую картину мира, наладил систему отношений с другими людьми, включился в различные коллективы: класса, школы, соседских детей, кружков самодеятельности и пр. Задача начальной школы – добиться, чтобы ребенок умел самостоятельно думать, принимать решения, отвечать за их последствия. От динамики продвижения ребенка в общем развитии на данном этапе его жизни зависит качество его дальнейшего обучения, а также личностная и профессиональная успешность в будущем.

В российском образовании еще в советскую эпоху накоплен богатейший опыт использования инновационных технологий развивающего обучения, ускоряющих эту динамику с существенно положительным результатом. В педагогической практике последних десятилетий эффективно используются образовательные системы Д.Б. Эльконина – В.В. Давыдова, Л.В. Занкова, мыследеятельностная педагогика Г.П. Щедровицкого, школа диалога культур (ШДК) В.С. Библера и т.д. Названные инновационные образовательные технологии успешно применяются в целом ряде новосибирских гимназий, лицеев и школ.

Сензитивным периодом для развития креативности школьника являются средние классы общеобразовательной школы, так как именно в этот период жизни подростка идет активная перестройка его психики, повышается значимость системы личностных ценностей, развивается самосознание и самопознание, идет поиск новых путей в понимании и принятии окружающего мира, и прежде всего своего места в нем. Все это стимулирует и активизирует творческий потенциал школьника, подталкивает его к постановке различных жизненных экспериментов, иногда даже опасных. Поэтому в школе и дома следует создавать благоприятные условия для творческой деятельности подрастающих школьников, поощрять создание ими разных творческих продуктов, воспитывать осознание ценности креативных черт своей личности. Важно, чтобы у ребенка постоянно были образцы положительного креативного поведения в окружающей среде.

Для наполнения школы новым содержанием и обретения ею современного облика требуется широкое внедрение информационно-коммуникативных, а также космических образовательных технологий. Информационно-коммуникативные технологии, которые уже внедряются в Новосибирске, обеспечивают наглядность и рост интенсивности образовательного процесса, в результате чего повышается интерес учащихся, развиваются их творческие способности, расширяется диапазон осваиваемых знаний. Космические образовательные технологии наполняют учебу интересными исследованиями. Как показал опыт использования в школах космических технологий продвинутых в этом отношении городов, качество знаний по ряду предметов, прежде всего, географии, информатике, физике, основам безопасности жизнедеятельности и другим дисциплинам, резко повышается. У школьников развиваются умения выдвигать исследовательские гипотезы и проверять их достоверность, формируется междисциплинарное мышление, возникает и растет глубокий интерес к науке и технологиям.

Структурой, организующей и развивающей творчество подростков города в разных направлениях их креативного поведения, служит система дополнительного образования, в первую очередь работающие Дома детско-юношеского творчества. Они должны быть в каждом районе города, а идеально – в каждом жилмассиве. Для Новосибирска с его ориентиром на развитие науки и наукоемкое производство требуется существенное расширение действующей и создание новой материальной базы для научного и технического творчества детей, а также воссоздание активно работающего с подрастающими поколениями корпуса мастеров-наставников, прививающих подросткам умения и навыки мастерить, собственными руками создавать технические модели и самоделки. Необходимо возродить движение юных техников (КЮТ) и исследовательских кружков, которыми город славился в 60–70-е годы XX века.

Проблемы профориентации

В старших классах школ при переходе учеников от подросткового возраста к юношескому, процессы социализации ускоряются. У многих старшеклассников на данном этапе личностного развития начинается процесс самоопределения. В его основе лежит выбор будущей сферы деятельности и поиски ответов на вопросы: «Кем быть? Каким быть? Каковы личные жизненные перспективы? Как проектировать свое будущее? и т.п.». Точно ответить на эти вопросы самостоятельно могут лишь весьма креативные юноши и девушки. Большинство же старшеклассников, часто имеющих довольно высокий уровень притязаний (как правило, не подкрепленный столь же высоким уровнем профессиональных устремлений), выбор профиля своей будущей деятельности независимо делают редко. Этот выбор им предлагают родители, определяют семейные жизненные обстоятельства, навязывает профилизация в школе, где дети учатся, что

неизбежно дифференцирует жизненные пути юношей и девушек, закладывает основу их социально-психологических и индивидуально-психологических различий.

Преодолеть данное противоречие возможно, если еще в начальных и средних классах общей школы начать прививать школьникам умения определять свои индивидуальные жизненные смыслы, помогать связывать с ними изучаемые предметы, создавая тем самым мотивы к учебе, и учить их строить планы на перспективу. Благодаря такой педагогической практике к старшим классам можно получить высокую готовность школьников к самоопределению, следовательно, и большую долю тех молодых людей, которые делают выбор своего будущего осознанно. Эта практика может стать в будущем одной из основных инноваций средней школы Новосибирска.

Следует подчеркнуть, что успешно учить детей, развивать их творчество можно лишь в особой креативной учебной ситуации, в атмосфере свободы и успеха. Ряд образовательных организаций города ценой немалых усилий пытаются создать такую среду с помощью передовых развивающих технологий и систем. К сожалению, даже такие организации, не говоря уже о большинстве российских школ в целом и новосибирских в частности, ограничены в своих действиях и всесторонне зависимы. В школах, как и во всем обществе, наблюдаются случаи авторитаризма, негуманного отношения к личности, возникают проблемы гендерного характера, замечается уважение не к человеку, а к его положению и статусу, нередки проявления низкой культуры, а иногда просто невежества.

Вряд ли удастся скоро улучшить ситуацию, так как эти вопросы в масштабе России не только не решаются, они даже не сформулированы. Потому может показаться, что у городского сообщества не так уж велики надежды решения в Новосибирске важнейшей для инновационной экономики задачи выращивания креативных поколений молодежи. Тем не менее, решение любой задачи, даже глобальной, начинается с ее осознания, постановки и готовности ее решать, по крайней мере, у энтузиастов. А это значит, что задача будет решаться сначала в немногих школах, затем число их вырастет, вероятность успеха станет повышаться, и, в конце концов, она решится.

Ее решение следует начать с преодоления наблюдаемой в настоящее время в социуме отчужденности взрослых от мира детей, с изживания нежелания и/или неумения очень большой доли родителей и педагогов рефлексировать свое поведение, признавать ошибки и тратить время на освоение эффективных способов воспитания и обучения. Важно наладить взаимодействие между поколениями, найти каналы передачи детям и молодым людям, с учетом особенностей их возраста, наших национальных ценностей и культурных традиций, знаний и опыта. Требуется прививать молодежи любовь к городу, в котором они живут, систематически привлекая ее к решению больших и малых его проблем.

С другой стороны, требуется учитывать, что сегодняшние дети вырастают в динамично изменяющемся мире и технологической среде, которых не знали старшие поколения. Молодые люди живут в новом, постоянно обновляющемся глобальном мире. Благодаря космическим системам, он объединен электронными коммуникациями, и в этой среде у молодых возникла небывалая у всех прежних поколений общность опыта пребывания значительного времени в виртуальном пространстве, опыта взаимодействия в социальных сетях, опыта пользования когнитивным оборудованием и мгновенного обмена информацией. Отсюда следует, что старшим поколениям нужно не только учить молодых, но и учиться у них. Учиться новым условиям жизни и возникающим реалиям XXI века.

Программа подготовки кадров для инновационной экономики Новосибирска

Структурирование проблемы разработки социокультурных основ инновационной экономики в пределах полномочий потенциальных участников Комплексной целевой программы позволяет сформировать дерево целей, задач и мероприятий, представленное ниже и составляющее «скелет» программы, который может использоваться для построения системы мероприятий программ, нацеленных на достижение аналогичных результатов (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Дерево реализации генеральной цели «Подготовка кадров для прорывных направлений развития науки, технологий инновационной экономики города Новосибирска»

Цели/Задачи/□ Мероприятия
Цель 1: Воспитание креативности дошкольников
Задача 1.1. *Расширение консультационной помощи семьям в воспитании креативности детей*
□ Организация в районах города консультационных пунктов (школ родительства) по воспитанию в семьях креативности у детей раннего возраста □ Издание методических пособий по развитию креативности детей от года до 7 лет □ Организация тренингов для молодых семей по воспитанию креативности у детей □ Создание в городе сети семейных центров игровой педагогики
Задача 1.2. *Улучшение условий для развития творческих способностей детей в дошкольных учреждениях (ДОУ) города*
□ Анализ и оценка педагогической практики раннего развития детей в ДОУ □ Поддержка ДОУ города, внедряющих проектно-исследовательские методы воспитания дошкольников □ Организация и стимулирование прихода в муниципальные ДОУ квалифицированных воспитателей □ Обеспечение ДОУ современными методиками развития креативности дошкольников
Задача 1.3. *Повышение квалификации педагогов по воспитанию креативности у дошкольников*
□ Создание городской сети развивающих практик в муниципальных и частных ДОУ □ Повышение квалификации воспитателей, желающих работать инновационно □ Организация мастер-классов педагогов-новаторов с освещением в СМИ □ Подготовка методистов по воспитанию креативных дошкольников
Цель 2: Развитие креативности и интереса к исследовательской деятельности и техническому творчеству школьников
Задача 2.1. *Развитие креативности младших школьников*
□ Освоение федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) начального общего образования □ Создание в начальных классах креативной среды, ориентирующей учащихся на формирование мотивации к саморазвитию, творчеству и сотрудничеству □ Воспитание у детей вопросительности и стремлений размышлять над вопросами научной картины мира □ Обучение умениям строить элементарные теоретические модели и ставить простые эксперименты

□ Разработка и внедрение в начальных классах внеурочных курсов по проектной деятельности
□ Введение позитивной сертификации младших школьников и формирование к окончанию начальной школы их динамического портфолио

Задача 2.2. *Создание образовательного комплекса «Школа Сколково* в Новосибирске»*

□ Разработка рабочего проекта и программы развития комплекса «Школа Сколково в Новосибирске»
□ Подготовка технического задания на строительство комплекса «Школа Сколково в Новосибирске». Разработка проекта и строительство на Ключ-Камышенском плато здания Школы Сколково
□ Создание программ подготовки инновационных педагогических кадров для работы и тиражирования модели инновационной школы
□ Создание практико-ориентированной программы для обучения родителей (Академия родителей)
□ Создание программных продуктов лаборатории цифровой среды для сопровождения образовательной IT среды Школы Сколково
□ Разработка и реализация детско-взрослых инновационных проектов по тематике города Новосибирска
□ Создание сети сколковских школ в городе на базе существующих и вновь создаваемых образовательных учреждений

Задача 2.3. *Развитие у школьников интереса к научно-техническому творчеству*

□ Создание в городе политехнического музея
□ Расширение деятельности в городе сети естественно-научных кружков, домов детско-молодежного творчества и клубов юных техников
□ Выпуск пилотных партий комбинированных столов для технического творчества (конструкции доцента НГТУ Смагина)
□ Создание Интернет-портала научного и технического творчества в городе
□ Формирование системы сюжетов «Умелые руки» на сайтах школьной интернет-сети мэрии
□ Создание общегородского детского познавательного телевизионного канала, включая редакцию юных техников
□ Расширение взаимодействия сети детского технического творчества с вузами, институтами РАН, РАМН, РАСХН и другими организациями и ВТ-компаниями

Задача 2.4. *Внедрение в учебно-воспитательный процесс гимназий, лицеев и школ города информационно-коммуникативных и космических образовательных технологий*

□ Внедрение в учебный процесс образовательных учреждений города Новосибирска программно-технического комплекса «Космос-М2»
□ Активизация учебной деятельности школьников в образовательном процессе посредством применения информационно-коммуникационных технологий
□ Внедрение в учебный процесс разработанных М.А. Шахраманьяном мультимедийных учебно-методических комплексов
□ Включение в региональный компонент учебного плана средних школ Новосибирска изучения астрономии и астрофизики
□ Организация астрономических, астрофизических, метеорологических и др. исследований на базе Новосибирского астрофизического центра
□ Организация включенности основного и дополнительного образования в Международные турниры юных физиков, юных математиков, юных биологов, юных химиков и др.

Задача 2.5. *Расширение применения в практике гимназий, лицеев и школ города индивидуальных образовательных маршрутов и планов с разработкой исследовательских и технических проектов*

□ Расширение практики организации в городских образовательных учреждениях профильного обучения на основе индивидуального учебного плана

□ Формирование городского темника реальных научных, проектно-конструкторских и технологических задач для старших классов
□ Разработка старшими школьниками практико-ориентированных проектов по актуальным проблемам городского хозяйства и отраслей экономики города
□ Организация городских олимпиад, научно-практических конференций и конкурсов научно-инновационных проектов для старшеклассников
□ Участие старших школьников в Международном инновационном форуме «Интерра» с соответствующими исследованиями, разработками и проектами

Задача 2.6. *Развитие у школьников интереса к изучению истории научных открытий и технических изобретений родного края, формирование творческо-патриотической парадигмы в воспитании молодежи*

□ Создание на интернет-портале «Библиотека сибирского краеведения» раздела «Сибирская наука и технологии»
□ Создание системы грантов по изучению и пропаганде истории науки и технологий родного края и мира
□ Подготовка и издание учебных пособий для школьников о крупных новосибирских ученых и инженерах, истории промышленных предприятий города, вузов и НИИ

Задача 2.7. *Развитие системы ранней профориентации у школьников рабочих и инженерно-технических профессий на базе современного оборудования*

□ Создание в школах производственных мастерских и лабораторий совместно с предприятиями и организациями на базе современнейшего оборудования
□ Организация для школьников регулярных экскурсий на предприятия города
□ Установление шефских связей между предприятиями и школами

Цель 3: Подготовка молодых высокопрофессиональных кадров для прорывных направлений инновационной экономики

Задача 3.1. *Совершенствование систем набора в НГУ и научно-технические вузы Новосибирска качественного контингента абитуриентов*

□ Увеличение численности учащихся СУНЦ НГУ физико-математического и химико-биологического профиля за счет расширения учебного корпуса и строительства общежития
□ Интенсификация процессов обучения в Высшем колледже информатики (ВКИ) НГУ. Создание интерната в ВКИ
□ Формирование при кафедрах университетов города площадок по работе со школьниками по системе «Наставники», предусматривающих профессиональное ориентирование школьника, его подготовку к обучению в техническом университете, а также сопровождение до магистратуры, аспирантуры или конкретного производства
□ Организация на базе ведущих научно-технических вузов города вузовско-школьных центров решения исследовательских задач

Задача 3.2. *Обеспечение роста в основных вузах Новосибирска потенциала и эффективности научно-образовательной деятельности в прорывных направлениях инновационной экономики*

□ Развитие (со строительством) в НГУ прединкубатора для младших курсов
□ Создание (со строительством) Технологического института НГУ с факультетами: химико-технологическим, биотехнологическим, физико-технологическим, биотехнологий и фармацевтики, технологии переработки и обогащения сырья
□ Создание (со строительством) в НГУ Института информатики (Высшей школы информатики)
□ Создание в НГУ с участием СО РАН академического факультета для магистратуры, аспирантуры и докторантуры (при объединении аспирантур НГУ и СО РАН)

□ Привлечение для чтения инженерных курсов преподавателей из российских и зарубежных университетов и компаний
□ Создание межвузовского центра студенческих исследований и разработок
□ Создание в Новосибирске межвузовской сетевой площадки инженерного образования

Задача 3.3. *Создание механизмов интеграции системы высшего профессионального образования и инновационной экономики*

□ Приглашение для руководства деканатами факультетов и кафедрами вузов действующих руководителей и ведущих специалистов инновационных предприятий
□ Создание на площадках предприятий рабочих групп от кафедр вузов для совместной разработки и реализации профильных инновационных проектов для нужд производства
□ Поддержка создания высокотехнологичных компаний на базе разработок в прорывных направлениях НГУ и основных научно-технических вузов

Задача 3.4. *Развитие материальной базы системы высшего профессионального образования города*

□ Строительство и оснащение оборудованием институтов, учебных корпусов СУНЦ и ВКИ, общежитий НГУ
□ Строительство и оснащение учебно-лабораторных корпусов научно-технических вузов
□ Строительство в Новосибирске межвузовского кампуса

Цель 4: Оптимизация использования человеческого потенциала города для прорывных научно-технических достижений и его капитализация в наукоемком производстве

Задача 4.1. *Создание и развитие Сибирского центра образования, науки и высоких технологий*

□ Проектирование и построение по модели «Тройная спираль» системы управления взаимодействием и сотрудничеством научно-образовательной сферы, промышленного производства (бизнеса) и власти
□ Формирование структуры инновационных кластеров прорывного характера
□ Построение законодательной (нормативной) базы и организационно-финансовых механизмов разработки, прототипирования, подготовки производства и выпуска инновационных продуктов и услуг
□ Организация маркетинговых исследований инновационной продукции и услуг в прорывных направлениях
□ Организация защиты интеллектуальной собственности Сибирского центра образования, науки и высоких технологий

Задача 4.2. *Подготовка кадров в процессе организации производства прорывных инновационных продуктов на крупных предприятиях Новосибирска*

□ Отработка механизмов подготовки производства новой продукции совместно с разработчиками и инженерно-технологической командой предприятия
□ Коучинг формирования эффективной команды для запуска и организации инновационного производства на предприятии

Задача 4.3. *Дальнейшее развитие малого научно-технологического предпринимательства молодежи в Новосибирске*

□ Продолжение практики формирования и поддержки малых предприятий на базе кафедр вузов и отделов научно-исследовательских организаций
□ Развитие инновационной инфраструктуры молодежного научно-технического предпринимательства (бизнес-инкубаторов, фаблабов, центров коллективного пользования, инжиниринговых структур, технопарков и др.)
□ Использование коучинга для развития персонала молодежных малых предприятий научно-технического бизнеса

□ Создание системы поддержки развития материально-технической базы малого научно-технического предпринимательства в Новосибирске
Задача 4.4. *Организация деятельности профессиональных сообществ по научно-техническим направлениям*
□ Формирование отраслевых и межотраслевых профессиональных сообществ с участием молодежи □ Организация взаимодействия в профессиональных сообществах по решению проблем производства инноваций □ Расширение использования инструментов краудсорсинга

* В 2011 г. Фонд «Сколково» совместно с Министерством образования и науки РФ и компанией Microsoft объявили конкурс концепций будущей «Школы Сколково». Целью этого проекта является создание образовательной модели, которая впоследствии послужила бы прототипом массовой российской школы. Новосибирский проект «Школа Сколково» стал одним из 12 победителей. В Новосибирске строительство школы начнется в 2016 г. на Ключ-Камышенском плато. Проект «Школа Сколково» позволит создать единую непрерывную систему образования. Из 850 мест в «Школе Сколково» 250 планируется отдать дошкольникам. На старшей ступени обучения будет значительно больший набор тематических классов (математика, естественно-научные занятия, астрономия, физика). Оснащение и технологии школы позволят каждому ученику участвовать в проектной деятельности. В перспективе это будет целый образовательный комплекс, в который войдут школа, планетарий и политехнический музей (источники: http://ria.ru/nano/20110911/435172278.html; http://ria.ru/nsk/20130520/938334430.html).

Реализация представленной системы мероприятий позволяет корректировать социокультурные основы инновационной деятельности и ожидать в городе Новосибирске следующие результаты:

- Создание в городе центров генерации креативной молодежи, в том числе:
  - Сибирского центра науки, образования и высоких технологий;
  - Образовательного комплекса на Ключ-Камышенском плато в составе Детско-юношеского Астрофизического центра, Политехнического музея, Школы Сколково в Новосибирске;
  - Сети клубов юных техников, центров молодежного технического творчества, естественно-научных кружков школьников;
  - Сети образовательных организаций развивающего обучения, включая организации дополнительного образования.
- Формирование контингента потенциальных кадров для прорывных направлений развития науки, технологий и инновационной экономики города.
- Мобилизация человеческого капитала для наукоемкого экономического развития города и региона.
- Создание «социальных лифтов» для новых поколений новосибирцев, в том числе:
  - развивающее обучение и воспитание дошкольников и младших школьников, обеспечивающее им в будущем жизненные успехи;
  - освоение школьниками глубоких обширных знаний, умений и навыков, позволяющее им формировать свои компетентности в любой предметной области;
  - обретение школьниками технологической компетентности – умений и навыков мастерить, моделировать, творчески решать разнообразные технические задачи, существенно повышающее их человеческий потенциал;
  - воспитание у школьников готовности к жизненному, личностному и профессиональному самоопределению, уменьшающей вероятность ошибки в выборе места в жизни;

– получение в НГУ, НГТУ и технических вузах востребованных работодателями фундаментальных общенаучных и профессиональных системных знаний, исследовательских, проектных и управленческих навыков;
– получение магистрантами и аспирантами квалификации, обеспечивающей карьерный рост в области фундаментальной науки, прикладных исследований, проектной инженерии и/или инновационном наукоемком производстве.

- Создание инновационно ориентированного кадрового резерва мэрии города Новосибирска и правительства Новосибирской области.
- Повышение привлекательности инвестиционного климата в городе для отечественного и зарубежного бизнеса.

Предложенная программа получила широкое общественное и профессиональное одобрение. Отдельные разделы и направления Программы в настоящее время реализуются ее участниками. Однако недостаток полномочий и бюджетных ресурсов г. Новосибирска не позволили принять Программу как целостный документ.

2.4. Законодательное обеспечение финансовой основы местных бюджетов

Новое поле муниципального развития и старые проблемы

К числу основных факторов, оказывающих влияние на формирование сбалансированных бюджетов, относится, в частности, характер соответствующей правовой базы, регулирующей механизмы обеспечения сбалансированности и устанавливающей права и полномочия в области бюджетного процесса на региональном и местном уровнях власти. При этом эффективность достижения бюджетной сбалансированности во многом зависит от самостоятельности соответствующих уровней власти в формировании бюджетов. Иначе тяжесть обеспечения сбалансированных бюджетов всех уровней ляжет на плечи федерального центра.

Законодательство в области регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется, однако проблема финансового обеспечения местного самоуправления пока не находит адекватного решения, прежде всего с позиций формирования налоговой базы доходной части местных бюджетов.

Принятый 6 октября 2003 г. *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131)* определил новое поле муниципального развития. К числу положительных сторон нового закона можно, в частности, отнести предусмотренное им четкое разграничение полномочий разных уровней власти, предложенные пути решения проблемы нефинансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления. Кроме того, закон содержит положения (п. 3 ст. 18), в соответствии с которыми установление объема расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, является прерогативой местных властей. Важно отметить, что закон увязывает порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19) и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также содержит перечень имущества, необходимого для исполнения полномочий.

Более того, в этом законе прописаны направления укрепления экономической основы местного самоуправления как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Закрепляется также

самостоятельность в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, собственная доходная база муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов.

Однако закон по-прежнему игнорирует многие назревшие проблемы местного самоуправления в России, а именно:

а) фискальную автономию местных органов власти;

б) механизм финансовой помощи местным бюджетам;

в) финансирование расходов, переданных на местный уровень федеральным и региональным законодательством;

г) разделение собственности (муниципальной и региональной);

д) процедуру муниципального банкротства.

Приведем краткие комментарии по поводу названных проблем.

Принципиально важным вопросом функционирования местного самоуправления является порядок формирования доходной части местных бюджетов, от чего зависит создание устойчивой финансовой базы, необходимой для выполнения органами местного самоуправления своих полномочий. Законом введены новые условия формирования доходной и расходной части местных бюджетов, а также новые усложняющие механизмы межбюджетных отношений. Если до введения нового закона доходы местных бюджетов подразделялись на собственные и регулирующие, то современная их классификация предусматривает выделение собственных доходов и субвенций, предоставляемых на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, передаваемых им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом структура собственных доходов местных бюджетов после принятия ФЗ №131 претерпела заметные изменения. К их числу теперь относятся не только закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе доходы от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы, но и доходы, возможность поступления которых предопределяется решениями органов государственной власти субъектов Федерации: средства финансовой помощи и отчисления от региональных налогов и сборов.

Принятие подобной структуры обусловлено тем, что средства, переданные в бюджет на безвозмездной и безвозвратной основе, становятся собственностью территориальных образований соответствующего уровня. Однако новые принципы формирования доходной части местных бюджетов оставляют в тени проблему их зависимости от бюджетов вышестоящих уровней, искажают картину дотационности и числа дотационных бюджетов.

Необходимо отметить, что новый подход, предусматривающий формирование местного самоуправления на основе наделения его государственными полномочиями и даже при условии выделения ему средств, достаточных для выполнения этих полномочий, противоречит смыслу и принципам местного самоуправления, т.е. возможности выбора самим местным сообществом функций, необходимых для его развития и в его интересах. Конечно, наделение полномочиями сверху возможно и даже необходимо, но ни в коем случае не как конституциирующая обязанность местного самоуправления. Такие полномочия следует оговаривать на паритетных началах.

Вызывает сомнение правомерность устанавливаемого новым законом наказания за ненадлежащее осуществление государственных полномочий местными органами власти. Для таких случаев законом предусмотрен роспуск представительного органа или отрешение от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения. Тем самым осуществление государствен-

ных полномочий органами местного самоуправления, по сути, поставлено выше выполнения ими тех функций, ради которых они создавались.

Другая насущная проблема местного самоуправления – это построение системы выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, а также муниципальных районов и городских округов. Вариант, предусмотренный в законе, слишком громоздкий и сложный, что может усилить «непрозрачность» местных бюджетов и создать дополнительные возможности для нецелевого использования бюджетных средств.

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предлагается осуществлять за счет формирования в бюджете субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений, дотации из которого распределяются между бюджетами поселений по подушевому принципу. В дополнение к данному фонду предусматривается создание районных фондов финансовой поддержки поселений. Дотации из данных фондов должны предоставляться поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. При этом расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя.

На основе аналогичного механизма устанавливается выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Было бы целесообразнее использовать двухступенчатый механизм финансовой помощи местным бюджетам, при котором регионы выравнивают бюджетную обеспеченность муниципальных районов и городских округов, а муниципальные районы – городских и сельских поселений.

Еще одна проблема связана с переделом муниципальной и региональной собственности, возникающая в результате появления новых муниципальных образований разного типа. В первую очередь это затронет землю и недвижимость. Кроме того, сложившаяся территориальная структура собственности, в значительной мере опиравшаяся на существующее территориальное деление и иерархию населенных пунктов, также будет серьезно нарушена, что может стать причиной политических конфликтов.

К этому следует добавить, что новым законом субъектам Федерации предоставлено право устанавливать границы муниципальных образований в соответствии с их собственным представлением об экономической целесообразности развития территории. В результате ряд городов, ранее имевших статус городов регионального значения, при формировании новой территориальной организации местного самоуправления не получил статус городских округов, что лишило их части полномочий и, соответственно, возможности самостоятельного экономического развития и привлечения инвестиций.

Ущемление интересов подобных городов приводит к серьезным конфликтам в регионах, что было вполне ожидаемо, так как понижение статуса до городских поселений сделало их по набору полномочий равными сельским поселениям. В число таких городов вошли более 100 городов, имевших статус городов регионального значения, в том числе Приозерск, Гатчина, Шелехов, Ангарск и др. Аргументация подобных решений властями субъектов Федерации как мера, необходимая для финансового укрепления экономически слабых сельских районов, не представляется убедительной.

В течение трех лет после принятия Федерального закона № 131 в него вносились многочисленные поправки[1]. Поправки, принятые в сентябре 2005 г. в этот закон, уста-

[1] С 2004 по 2006 год 25 федеральными законами были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

новили переходный период до 1 января 2009 г. Однако положения указанного закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, должны были применяться 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете[1].

Бюджетное реформирование в России

В связи с вступлением в силу с 1 января 2005 г. *Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» (ФЗ № 95)*, были установлены виды налогов и сборов в РФ, а также специальные налоговые режимы.

Устанавливается 10 видов федеральных налогов: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, налог на наследование или дарение, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов и государственная пошлина.

К региональным налогам отнесены налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог.

К местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таким образом, в систему налогов и сборов в РФ более не включаются таможенные пошлины и сборы, платежи за пользование лесным фондом, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, регулируемые специальными федеральными законами.

Изменяется бюджетное распределение ставки по налогу на прибыль. Теперь необходимо 6,5% зачислять в федеральный бюджет и 17,5% – в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты зачисление налога на прибыль не предусматривается. Также устанавливается, что ставка налога на прибыль может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5% (ранее – не ниже 13%).

Вводятся специальные налоговые режимы, к которым относятся:

1) система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);

2) упрощенная система налогообложения;

3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

[1] **Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А.** Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. – 2007. – № 4. – С. 68–84.

В сторону увеличения меняется структура расходов региональных бюджетов. На региональный уровень переданы обеспечение социальных гарантий отдельным категориям граждан: ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным, пособия на детей. На уровень субъекта РФ относятся финансирование средних специальных учебных заведений и учреждений профессионального технического образования.

Согласно *Федеральному закону «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (ФЗ № 120)*, вступившему в силу с 1 января 2005 г. исключается указание на наличие трех уровней бюджетной системы Российской Федерации, предусматривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов и поселений.

Наряду с уточнением определений ряда принципов бюджетной системы Российской Федерации законом вводится новый принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса. Кроме того, устанавливаются единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Законом введена новая глава, регулирующая статус и функции временной финансовой администрации. Введение временной финансовой администрации производится на срок до 1 года решением арбитражного суда в случае, если просроченная задолженность субъекта Российской Федерации (муниципального образования) превышает 30% собственных доходов соответствующего бюджета. Определены понятие и состав указанной задолженности, а также установлены функции и полномочия временной финансовой администрации.

Необходимо отметить, что расчетная бюджетная обеспеченность муниципального образования определяется соотношением налоговых доходов в расчете на одного жителя. Но, по существу, это скорее налоговая обеспеченность, поскольку за основу берутся налоговые доходы в расчете на одного жителя. Бюджетную обеспеченность правомернее было бы определять, учитывая все подушевые доходы муниципалитетов, за исключением безвозмездных перечислений из других бюджетов.

В соответствии с законом устанавливаются следующие принципы разграничения доходных источников бюджетов:

- отнесение к собственным доходам всех доходов бюджета, кроме субвенций, т.е. и финансовой помощи;
- преобразование регулирующих доходов в закрепленные доходы;
- отказ от расщепления региональных и местных налогов федеральными законами;
- установление единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ (в местные бюджеты);
- установление возможности дифференциации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

К местным налогам (налогам поселений) отнесены налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые в полном объеме будут зачисляться в местные бюджеты, а к местным налогам (налогам муниципальных районов) – налог на имущество физических лиц и земельный налог, взимаемые на межселенных территориях.

Необходимо отметить, что субъект РФ самостоятельно решает, какую часть он передает в виде дополнительных налоговых отчислений, а какую – в виде межбюджетных трансфертов, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченно-

сти из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Это право может быть реализовано установлением единых дополнительных нормативов бюджетам всех типов муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов) либо для отдельных их типов, например для муниципальных районов и городских округов или для поселений и городских округов.

В соответствии с бюджетной реформой субъектам Федерации предоставлено право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе (т.е. без ограничения срока), но эта возможность не получила широкого распространения. Регионы отдают предпочтение традиционным дотационным формам межбюджетного регулирования или замещающим их нормативам налоговых отчислений, которые фиксируются только на один бюджетный год. Данный подход вполне объясним. Преимущественная ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает значительной дифференциации экономического и налогового потенциала муниципалитетов, а также налоговой базы по передаваемым налогам. В результате при передаче доходных источников насыщение местных бюджетов одних территорий приводит к перенасыщению бюджетов других.

Нельзя не отметить еще один важный, вступивший в силу с 1 января 2005 г., *Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (ФЗ № 122).*

Данный закон беспрецедентен как по объему, так и по количеству скорректированных законодательных актов: внесены изменения в 153 федеральных закона, полностью или частично отменены еще 111 законодательных актов, т.е. всего было изменено или отменено 264 законодательных акта. Изменения направлены на пересмотр федерального законодательства в части, касающейся разграничения полномочий между органами власти различных уровней и их финансового обеспечения. В частности, в отношении граждан, социальная поддержка которых отнесена к полномочиям федеральных органов государственной власти, законом установлена замена основой части натуральных льгот (за исключением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг) ежемесячными денежными компенсациями.

В сфере социальной политики к вопросам местного значения отнесены: обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями; опека и попечительство. Все остальные полномочия по социальной политике и социальной поддержке граждан могут осуществляться органами местного самоуправления либо за счет субвенций в случае наделения их соответствующими государственными полномочиями, либо в инициативном порядке при наличии собственных средств и в случаях, непосредственно предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в соответствии со стандартами, установленными законами субъектов Российской Федерации.

В целях адаптации всех уровней власти к новой системе межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления *Федеральным законом от 27.12.2005 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации,*

Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (ФЗ № 198) на переходный период 2006–2008 гг. значительно расширены права органов государственной власти субъектов РФ в части межбюджетного регулирования.

Так, субъектам РФ предоставлено право заменять, по согласованию с муниципальными образованиями, дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов) дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от любых других федеральных, региональных налогов и сборов, поступающих в региональный бюджет на срок не менее одного года (ст. 137 и 138 БК РФ). Законом на переходный период 2006–2008 гг. были расширены возможности субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с двукратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ[1].

Изменение концепции муниципальной реформы

Дальнейшее изменение бюджетного законодательства коснулось и концепции муниципальной реформы. В *Федеральном законе от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (ФЗ № 199)* одно их таких изменений относится к разграничению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий с точки зрения источников финансирования, которое по замыслу реформы местного самоуправления должно носить достаточно жесткий характер.

Этот закон расширил полномочия муниципальных образований, предоставив им право в инициативном порядке исполнять и не переданные им государственные полномочия, в том числе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Таким образом, ФЗ №199 вводит добровольные полномочия, не гарантирующие населению получения социальных благ, поскольку их осуществление полностью зависит от воли субъектов РФ и от наличия у них финансовых ресурсов.

Другое изменение, внесенное ФЗ № 199, касается положения о четком разграничении вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Хотя это положение в законе сохранено, однако потеряна четкость такого разграничения, так как в большинстве вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможно.

Отсутствие четкости в разграничении полномочий между разными уровнями муниципальных образований порождает и неопределенность в вопросах разграничения имущества между ними. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям в соответствии со ст. 50 Закона №131, не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом №199.

В целом изменения, внесенные Законом №199 в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообраз-

[1] **Карчевская С.А.** Реформа местного самоуправления: налоговый аспект // Финансы. – 2007. – № 12. – С. 7–11.

ности, которые породил Закон №131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции концептуально не выверенными шагами, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем[1].

Новая редакция бюджетного кодекса – новые принципы бюджетной системы РФ

Принятая в 2007 г. новая редакция Бюджетного кодекса – *Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» (ФЗ № 63)* – нацелена на усиление эффективности управления финансами на региональном и местном уровнях. Впервые законодательно было установлено понятие «публично-правового образования». Введен целый ряд новшеств в бюджетный процесс. В частности, предусмотрена организация работы над бюджетом на основе расходных обязательств властей субъектов РФ и муниципальных образований, а также введено требование разработки бюджетов всех уровней на период 3 года. При этом формирование бюджетов ориентировано на новую методологию разработки, принятия и исполнения бюджета, предполагающую переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированного на результат.

Особенностью новой редакции Бюджетного кодекса является введение новых принципов бюджетной системы, изменение названий и содержания ряда действующих принципов, а также исключение некоторых, ранее декларируемых, принципов. Так, к числу новых относятся принципы подведомственности расходов бюджетов и единства кассы. Претерпел, на наш взгляд, не лучшее изменение принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств, в толковании которого не содержится требование, согласно которому любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства РФ.

Новая редакция Бюджетного кодекса не содержит принципа сбалансированности бюджетов РФ. Представляется, что данный принцип исключительно важен для формирования бюджетов всех уровней, прежде всего местных. Сегодня приходится говорить о слабости правовой базы, регламентирующей порядок и механизмы достижения сбалансированности бюджета. Бюджетный кодекс РФ в его нынешнем виде не дает ответа на целый ряд вопросов, непосредственно связанных с проблемой сбалансированности бюджетов. В результате субъекты РФ и муниципалитеты не обладают теми доходными источниками, которые позволяли бы им самостоятельно и в течение длительного времени распоряжаться большей частью средств собственного бюджета.

Сложившаяся ситуация в определенной мере связана с расплывчатой формулировкой принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации, составляющего содержание ст. 30 Бюджетного кодекса РФ. В ней говорится, что данный принцип означает закрепление, в частности, доходов за тем или иным бюджетом в соответствии с законодательством РФ, при этом не конкретизируются ни критерии, в соответствии с которыми должно производиться закрепление доходов, ни период, на который данный доход должен закрепляться за бюджетом. В результате разграничение доходов между бюджетами решается в пользу федерального уровня, закрепившего за собой все зна-

[1] **Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А.** Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. – 2007. – № 4. – С. 68–84.

чимые налоги, а субъекты РФ и муниципалитеты лишены реальной самостоятельности, что не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество, а в итоге – наносит вред и федеральным интересам.

В реальных условиях сегодняшнего дня преобладающая часть субъектов РФ не в состоянии реализовать продекларированное в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ («Принцип самостоятельности бюджетов») право «самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов», поскольку достижение сбалансированности между расходами бюджета и источниками их финансирования зависит в основном от объема средств, передаваемых в территориальные бюджеты в виде межбюджетных трансфертов. Значительная величина (не только абсолютная, но и относительная) субсидий и субвенций, выделяемых их федерального бюджета на четко указанные цели, приводит к тому, что декларируемое в ст. 31 право «самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов» субъектами РФ и муниципальными образованиями не может быть полностью реализовано. Кроме того, в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ отсутствует законодательная гарантия на судебную защиту самостоятельности региональных бюджетов, без чего этот принцип не может быть полностью реализован из-за столкновения интересов разных уровней власти.

Характеризуя принцип самостоятельности бюджетов, нельзя забывать, что он появился в 90-е годы прошлого века, т.е. в момент становления новой бюджетной системы России. Тогда же в научный и практический оборот вошло понятие «собственные доходы» бюджета, призванное подкрепить принцип самостоятельности бюджетов конкретными видами доходных поступлений. Понятие «собственные доходы» заменило прежнее деление доходов бюджета на закрепленные и регулирующие. При этом данное понятие постепенно изменялось как с точки зрения содержания самой дефиниции, так и отнесения конкретных видов доходов к составу собственных[1].

С течением времени состав собственных доходов расширился, охватив не только источники, закрепленные за конкретными видами бюджетов на долгосрочной основе, но и доходы, поступающие в бюджет в порядке бюджетного регулирования и ежегодно изменяемые. В результате на сегодняшний день в состав собственных доходов оказались включенными все виды поступлений, кроме субвенций. В этих условиях категория «собственные доходы» уже не может рассматриваться в качестве инструмента, обеспечивающего самостоятельность бюджетов.

Оценивая содержание ст. 47 Бюджетного кодекса РФ «Собственные доходы бюджетов», следует подчеркнуть, что в ней приведен лишь перечень доходов, включенных в понятие «собственные доходы бюджетов», но не дается ни определения самого понятия, ни тех классификационных признаков, в соответствии с которыми тот или иной доход может быть включен в состав собственных доходов бюджета. Таким образом, в статье не раскрывается экономическое содержание собственных доходов; они лишь рассматриваются с позиции собственника, которым является публично правовое (государственное или муниципальное) образование в лице соответствующего субъекта власти[2].

Несомненно, что налоговые доходы, закрепленные за конкретными видами бюджетов Налоговым и Бюджетным кодексами и поступающие в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ полностью или частично на постоянной основе, действительно являются собственными по своему экономическому содержанию и правовой форме. Однако этого нельзя сказать о другой части бюджетных доходов, поступающих в территориальные бюджеты в порядке перераспределения в виде меж-

---

[1] **Родионова В.М.** Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 54–60.

[2] Там же.

бюджетных трансфертов или частично заменяющих их дополнительных процентных отчислений (по единым или дифференцированным ставкам) от налога на доходы физических лиц. У этой части доходных поступлений экономическая природа не совпадает с правовой формой, а потому качественная характеристика данных доходов должна быть иной, чем у доходов, где такое совпадение имеется.

Новая редакция Бюджетного кодекса предусматривает установление объема принятых расходных обязательств всех уровней публичной власти на базе 2005 г., когда было осуществлено первое разграничение полномочий между ними. Между тем с 2005 по 2007 год осуществлено дальнейшее разграничение полномочий между уровнями публичной власти, в результате которого значительные дополнительные полномочия возложены на регионы и местное самоуправление. Вместе с тем в основу формирования бюджетов всех уровней заложены нормативы распределения доходов по уровням бюджетной системы, сложившиеся на начало 2007 г., а расходные обязательства – на начало 2005 г.[1]

Негативной тенденцией в правовом регулировании бюджетных правоотношений является установление более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами Федерации, тогда как эти нормы должны быть идентичны ввиду равенства бюджетных прав органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных муниципальных образований – вводится не две, как для субъектов Федерации, а три ступени ограничений в зависимости от доли получаемых межбюджетных трансфертов. Кроме того, к муниципальным образованиям, у которых доля межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних финансовых лет в собственных доходах превышает 10%, применяются дополнительные ограничения по объему расходов на оплату труда муниципальных служащих и содержание органов власти, тогда как по отношению к субъектам Федерации эта доля составляет 20%[2].

* *
*

Таким образом, подводя итоги произошедших изменений в межбюджетных отношениях, можно констатировать, что в сфере регулирования местного самоуправления по-прежнему сохраняется ряд проблем, к числу которых можно отнести следующие:

- сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между центром, регионами и муниципалитетами;
- переложение на поселенческие муниципальные образования непосильных для них обязательств;
- сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;
- неизбежный и болезненный процесс передела собственности между региональными властями и двумя уровнями местного самоуправления;
- централизация доходных источников субнационального уровня в бюджете субъекта РФ;

[1] **Пронина Л.И.** Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // Финансы. – 2007. – № 5. – С. 16–20.

[2] Там же.

- снижение возможностей выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в связи с возросшим объемом целевых трансфертов, передаваемых во все местные бюджеты, независимо от уровня их финансового благосостояния;
- усиление иждивенческих настроений руководителей органов местного самоуправления;
- опасность необоснованного временного лишения органов местного самоуправления своих полномочий;
- возложение на муниципальные районы ответственности за межселенные территории, находящиеся в малонаселенных и труднодоступных местностях;
- невозможность придания статуса городского округа городам, на территории которых находится социальная инфраструктура, обслуживающая население района;
- усложнение и унификация механизма распределения финансовой помощи муниципальным образованиям;
- проблема нехватки квалифицированных кадров, необходимых для исполнения возложенных на поселенческие муниципальные образования вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности;
- возможно необоснованное возрастание численности муниципальных служащих, рост расходов на муниципальное управление при формировании двух уровней местного самоуправления;
- формирование ситуации, когда за реализацию многих социальных полномочий не несет ответственности ни один из уровней власти.

Глава 3

СТРАТЕГИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В развитых странах с восьмидесятых годов XX века получило распространение территориальное стратегирование, понимаемое как самостоятельное и волевое определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде при консолидированном участии ключевых хозяйствующих субъектов территории.

По мере становления местного самоуправления и рыночных реформ у местных властей и сообществ в России также возникла потребность и появилась возможность перехода от административного иерархического к стратегическому управлению. Оно представляет собой единый процесс разработки и реализации основных программных документов стратегического планирования, систему управленческих действий, направленных на обеспечение достижения стратегических целей в условиях изменений внешней и внутренней среды.

В настоящее время в соответствии с концепцией совершенствования региональной политики в Российской Федерации формируется система стратегического регионального и муниципального планирования и управления в России. Подготовлен проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», Указом Президента РФ № 536 от 12.05.2009 г. утверждены «Основы стратегического планирования в Российской Федерации». Существенно интенсифицировались разработки стратегических документов в субъектах Федерации и муниципалитетах, расширились информационные возможности таких работ.

3.1. Методологические подходы к стратегированию социально-экономического развития муниципального образования

Ключевые понятия и вопросы муниципального стратегического планирования

Одним из ключевых вопросов стратегирования является повышение инновационного рейтинга регионов и формирование институтов развития на уровне субъекта Федерации. Положительного опыта деятельности таких институтов в стране крайне мало. Главная проблема – отсутствие эффективной системы. Усилия, которые предпринимают федеральные институты развития, превращаются в отдельные программы и проекты, не создающие единую систему. И наоборот – разрозненные действия регионов по формированию институтов не дают должного результата, сказывается низкая бюджетная обеспеченность и отсутствие на уровне субъекта Федерации основы для их действенного функционирования.

Актуальная задача повышения качества управления требует создания благоприятных базовых условий для ускоренного развития регионов. Среди них следует выделить внесение изменений в систему межбюджетных отношений, налоговый и бюджетный кодексы. Кроме того, не преодолев ведомственный характер структуры управления, сложно выйти на траекторию развития. Поэтому в ближайшее время предстоит активнее внедрять программный и проектный подходы. Органы власти в большей степени настроены на решение тактических задач. Необходим сдвиг в сторону стратегического развития в работе государственных институтов.

Регионы Сибири обладают всеми возможностями для ускоренного инновационного развития. У субъектов Сибирского федерального округа уникальный потенциал: богатые природные ресурсы, мощные научно-исследовательские центры, близость к рынкам стран Юго-Восточной Азии и Китая, крупные города, которые являются точками роста.

Управление муниципальным социально-экономическим развитием является сложным процессом выработки, принятия и реализации управленческих решений, включает мероприятия по мониторингу ситуации на территории, разработке социально-экономической политики, планированию, собственно реализации планов и оценке их выполнения. В этом процессе задействованы различные структуры, используются разнообразные методы, он включает в себя как отраслевые, так и «сквозные» компоненты. В итоге муниципальное развитие предполагает достижение нового качественного состояния социально-экономической системы территории.

Поэтому муниципальное стратегическое управление основано на стратегическом планировании деятельности органов местного самоуправления с привлечением институтов гражданского общества и бизнес-структур, учитывающем внешние и внутренние институциональные условия и ограничения и направленном на выполнение основной миссии, достижение стратегических целей и решение задач устойчивого социально-экономического развития территории, на укрепление его человеческого потенциала и усиление роли в системе национальной экономики.

В результате муниципального стратегического планирования происходит процесс обоснования и выбора стратегических приоритетов и направлений устойчивого и эффективного развития территорий в единстве социальных, экономических, научно-технических, экологических и институциональных факторов и условий, разработка на этой основе управляющих политик и механизмов реализации, обеспечивающих повышение конкурентоспособности социально-экономической системы и ее адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Объектом муниципального стратегического планирования является устойчивое социально-экономическое развитие территории в единстве ее человеческого, природно-ресурсного и производственного потенциалов и институциональной среды.

Субъект муниципального стратегического планирования – муниципальное сообщество, делегирующее права управления местным органам власти и непосредственно участвующее в принятии стратегических решений с использованием институтов гражданского общества, а также представители региональных, федеральных органов власти и управления и бизнес-структур, имеющие стратегические интересы в данном регионе. Местное сообщество является конечным субъектом стратегического планирования, муниципальные органы власти – непосредственным.

Основные стратегические документы и их варианты

Основными стратегическими документами в сфере комплексного социально-экономического развития муниципального образования являются концепция социально-экономического развития и разрабатываемый на ее основе стратегический план (комплексная программа) социально-экономического развития. Может быть разработан и один обобщающий документ. В зависимости от задач концепции стратегические планы бывают среднесрочные (от 3 до 5 лет) и долгосрочные (от 10 до 15 лет). Чем глубже характер предстоящих перемен, тем на больший срок должен разрабатываться стратегический план, но и в долгосрочных программах важно выделять среднесрочную перспективу.

Стратегия дает отчетливое представление о месте муниципального образования в регионе и в стране, целях действий, направленных на развитие муниципального об-

разования, и самих действиях, позволяет реагировать на изменения ситуации, сохраняя исходные ценностные и целевые ориентиры. Она определяет приоритеты муниципального образования относительно направлений его развития. Тем самым муниципальное образование органически включается в систему стратегического управления в качестве субъекта взаимодействия с любыми другими заинтересованными в нем субъектами. Кроме того, стратегия задает рамки и определяет направления для разработки программ и проектов муниципального развития. Если это необходимо, на основе общей стратегии развития формируются частные стратегии деятельности муниципального управления в отдельных направлениях.

Стратегическое планирование – процесс постоянный, реагирующий на изменения, связанные как с муниципальным образованием и органами его управления, так и с характеристиками внешней среды. Реализация разработанной стратегии сопровождается ее текущей корректировкой. Стратегирование составляет непрерывный цикл: от первых наметок будущей стратегии к ее обоснованию и реализации (включая текущие корректировки) и оценке полученных результатов, после которой осуществляется полномасштабная корректировка стратегии и начинается новый цикл стратегического планирования. Условием эффективности процесса является стабильность стратегической позиции, соотнесение текущих событий, обстоятельств и корректировок с изначальными целями и задачами.

Цикл стратегического планирования включает следующие основные содержательные элементы:

- анализ ситуации и обоснование ценностных ориентаций стратегии развития: формирование миссии и образа будущего муниципального образования;
- оформление целевых ориентиров стратегии;
- разработку программ и проектов, направленных на реализацию стратегии;
- реализацию разработанных программ и проектов;
- оценку результатов и последствий реализации программ и проектов.

Процесс разработки и реализации стратегического плана муниципального образования имеет как минимум четыре варианта в зависимости от конкретной ситуации в системе управления территорией.

Первый – чисто административный. Он предусматривает формирование структуры в штате муниципальной администрации, которая отвечает за создание и реализацию плана. Эта структура координирует участие в стратегическом планировании местного сообщества.

Второй вариант предусматривает создание временной рабочей группы для работы над стратегическим планом. Она может быть дистанцирована от администрации, но последняя представлена в ней экспертами и финансирует работу группы. Создается данная группа на время разработки плана, а дальнейшим мониторингом занимаются сотрудники местной администрации.

При третьем варианте сторонняя организация (университет, бизнес-ассоциация, консалтинговая фирма и т.п.) заключает договор с местной администрацией на создание и сопровождение реализации стратегического плана.

Четвертый вариант предполагает создание специализированной организации для работы по стратегическому плану, например Агентства экономического развития. Этот вариант самый эффективный с точки зрения организации работы, но в то же время наиболее ресурсоемкий. Создаваемая некоммерческая организация должна объединять всех представителей местных территорий, прежде всего власть, бизнес, общественность. По сути, это мозговой центр для мониторинга социально-экономического положения муниципального образования и разработки рекомендаций по его развитию и непосредственно по экономическим преобразованиям.

Этапы разработки стратегии

Процесс разработки стратегии развития состоит из пяти последовательно осуществляемых этапов разработки.

I этап – стратегический анализ.

Он включает анализ совокупности имеющейся в муниципальном образовании статистической информации и отбор стратегически значимых сведений, критериями отбора которых являются долгосрочность действия и важность для целей развития.

Анализ охватывает все сферы жизнедеятельности и включает следующие рабочие процедуры:

– выделение особенностей предыдущих этапов развития территории на региональном фоне; краткая характеристика каждого предыдущего этапа развития, а также особенностей и ключевых процессов текущего этапа;
– характеристика особенностей географического положения муниципального образования (природные условия, «каркас» расселения, транспортная доступность, величина и территориальная компактность);
– характеристика особенностей территориальной организации муниципального образования (границы, состав территории, планировочная структура);
– общая характеристика населения (демография, половозрастная характеристика, трудоспособное население, миграционная характеристика, национальный состав и др.);
– характеристика местного сообщества (состав сообщества по общности интересов в деятельности, принадлежности к профсоюзам, политическим предпочтениям, участию в культурных или религиозных объединениях);
– анализ ресурсного потенциала (земельные, лесные, водные, минерально-природные, климатические, материальные и культурные ресурсы);
– обобщенный анализ состояния в основных сферах хозяйства (специализация хозяйства, его конкурентоспособность, инвестиционные процессы, тенденции, проблемы, перспективы и др.);
– обобщенный анализ состояния в инфраструктурных сферах, в том числе муниципального хозяйства (структура собственности, характеристика жилого и нежилого фонда, особенности энерго- и теплоснабжения и в целом ЖКХ, транспорт, связь, коммуникации, финансовая и деловая инфраструктура и др.);
– обобщенный анализ состояния социальной сферы (здравоохранение, образование, физкультура и спорт, культура и др.);
– анализ бюджетной сферы (налоговый потенциал территории, основные бюджетообразующие предприятия и бюджетополучатели, структура бюджетных доходов и расходов, динамика бюджетной обеспеченности населения, межбюджетные трансферты и т.д.);
– обобщенный анализ сферы управления (организационная структура, типы планирования и контроля, система основных правовых актов и планово-прогнозных документов, схемы взаимодействия с субфедеральным уровнем власти, бизнесом и населением, оценка эффективности деятельности органа местного самоуправления).

Стратегический анализ направлен, прежде всего, на выявление действующих тенденций и проблем развития муниципального образования, определение приоритетных направлений его дальнейшего развития.

II этап – стратегический синтез.

В каждой сфере жизнедеятельности муниципального образования определяются важнейшие факторы развития с помощью последовательных процедур синтезирующего характера:

– выделение устойчиво действующих факторов развития по группам;
– ранжирование факторов по группам, соотнесение факторов между собой и выделение среди них ключевых;
– выделение совокупности сильных и слабых сторон внутреннего и внешнего проявления ключевых факторов развития с целью обоснования возможностей их взаимоусиления или ослабления;
– соотнесение выделенных сильных и слабых сторон внутреннего и внешнего проявления совокупности ключевых факторов развития.

Процедура синтеза позволяет представить стратегически значимое содержание факторов развития и использовать его для генерации целевых ориентиров стратегического развития муниципального образования. Проявленные стороны ключевых факторов развития задают в определенной мере глубинные тенденции развития территории и фактически определяют рамки и стратегическую направленность генерации целей развития.

III этап – целеполагание.

На третьем этапе осуществляется генерация «триады» взаимоувязанных формулировок: образа желаемого будущего, назначения (миссии) муниципального образования во внешней среде (регионе) и генеральной стратегической цели, интегрирующей в себе назначение и образ будущего. Процедура целеполагания осуществляется с опорой на совокупность сильных сторон проявления факторов развития.

Генеральная стратегическая цель развития муниципального образования включает в себя три неразрывные целевые составляющие, характеризующие муниципальное образование: местность, место жизни (поселение); среда жизни населения; жители муниципального образования как местное сообщество.

В ходе детализации генеральной стратегической цели развития выделяются три целевых направления:

1) цели муниципального образования как целостной единицы внутри региона;

2) цели муниципального образования как среды для жизнедеятельности и проживания населения;

3) цели развития местного сообщества.

Последующая конкретизация целей по каждому из трех направлений ипостасей муниципального образования раскладываются на целевые составляющие следующего уровня – подцели. Каждая из этих целевых составляющих (подцелей), в свою очередь, раскладывается на свои составные части. Обычно достаточно трех уровней разложения стратегической цели: цель – подцель – целевая задача (дерево целей).

IV этап – программно-проектное наполнение целей.

На этом этапе разрабатываются возможности достижения целей всех уровней и формируются необходимые программы и проекты стратегического характера. Таким образом, сгенерированное на предыдущем этапе дерево целей наполняется программно-проектным содержанием.

V этап – механизмы реализации стратегии.

Определяются необходимые механизмы организационно-управленческого плана, позволяющие разработать и реализовать совокупность полученных на предыдущем этапе программ и проектов развития.

Таким образом, для реализации каждой из стратегических программ и проектов решаются определенные целевые задачи по управлению процессом стратегирования. Эти целевые задачи управления в своей совокупности и определяют организационно-

управленческий механизм реализации стратегии. Полученная в результате осуществления такой технологии совокупность аналитических выводов, результатов синтеза, генерации дерева целей и соответствующих программно-проектных средств их достижения, а также организационно-управленческих механизмов реализации представляет собой технологический управленческий документ стратегического свойства.

В результате поэтапного выполнения всех процедур разрабатывается стратегия развития муниципального образования. Важнейшей особенностью полученной таким образом стратегии является «каркас» стратегического «дерева целей» из трех уровней (цель–подцель–целевая задача) и соответствующий набор программно-проектных средств их достижения.

В ходе реализации стратегии в «дерево целей» могут вноситься изменения. Как правило, изменения в текущей ситуации происходят на нижнем уровне – уровне подцелей или даже целевых задач; соответственно, необходимо вносить изменения и в «дерево целей», и в программно-проектное наполнение. В целом же каркас стратегических целей двух верхних уровней (цель–подцель) остается в целом неизменным на протяжении заданного периода реализации стратегии.

Проблемы современного стратегирования

Опыт муниципальных образований, приступивших к реализации стратегии, показывает, что их усилия в этом направлении иногда не приносят желаемого успеха. Это связано с тем, что администрации муниципальных образований, выступая в качестве лидеров стратегических разработок, пытаются организовать реализацию стратегий развития на основе существующих административных методов. Реализация стратегических разработок сводится к мероприятиям, осуществляемым администрацией, а план реализации оказывается планом действий исполнительной власти муниципальных образований.

В результате теряется главное отличие стратегического планирования от административных программ – совместная и скоординированная со всеми ключевыми секторами муниципального образования (власть, бизнес, НКО и др.) деятельность в рамках выбранных приоритетов развития.

При этом сказывается дефицит квалифицированных специалистов в процессах проектного управления, у сотрудников администраций отсутствуют навыки муниципального управления стратегической ориентации. Недостаточна методическая поддержка соответствующей деятельности администраций муниципальных образований. Поэтому непрерывно возникающие изменения во внешней среде или внутри муниципальных образований (законодательного характера, экономического и пр.) еще более усугубляют трудности реализации стратегий развития.

Органы государственной власти субъектов Федерации не всегда полноценно поддерживают реализацию стратегий муниципальных образований, так как не в полной мере владеют методологией стратегирования. Региональные программы и планы развития недостаточно увязаны с местными инициативами.

Современная практика стратегирования выявила основные проблемы реализации стратегий:

- движение к стратегическим целям недостаточно системно организовано;
- приведение структуры администраций в соответствие функциям, обоснованным стратегией;
- усиление механизмов конструктивного взаимодействия подразделений администрации;
- установление взаимодействия с региональной властью по стратегическим вопросам;

- зависимость реализации программ от финансирования, дефицит бюджетных средств;
- использование механизмов государственно-частного партнерства в поиске и привлечении внешних инвесторов;
- учет отраслевыми программами целевых задач стратегии;
- методическая поддержка при реализации стратегии;
- механизмы эффективного взаимодействия и партнерства с бизнесом и активными группами местного сообщества.

Кроме того, в муниципальных образованиях отсутствует практический опыт того, как задействовать проектно-программные средства. Стратегия в большинстве случаев являет собой концептуальную разработку, в которой выделены приоритеты, поставлены задачи и намечены пути их решения. Программы же по реализации стратегий разрабатываются без должной увязки с концептуальными наработками, не полноценно развертываются в совокупность реализующих их проектов.

По сути, программы являются набором мероприятий, обеспечивающих текущее функционирование муниципальных образований исходя из того, что принято в бюджете, т.е. отсутствует связка средств управления от концепции через программу реализации и проекты развития к текущим годовым планам по управлению реализацией стратегических целей. В результате в большинстве муниципальных образований нет общей схемы организации работ по воплощению стратегии, переводу целей по направлениям в конкретные текущие задачи и соответствующие проекты или планы, не учтены имеющиеся и необходимые ресурсы для их реализации.

Основы действенного муниципального управления в стратегическом ключе

Очевидно, что реализация стратегических планов требует новых подходов в муниципальном управлении, связанных с освоением действенных инструментов проектного управления, децентрализацией управленческих действий, многоканальностью финансирования, участием местного сообщества, согласованием интересов с бизнесом и государственной властью разного уровня.

В общем виде совокупность основных положений муниципального управления в стратегическом ключе можно представить следующим образом.

1. Стратегию как технологичную разработку следует и реализовывать технологично, обеспечивая необходимыми ресурсами, увязывая с последовательностью текущих действий в приоритетных сферах в целях развития.

2. Реализация стратегии обеспечивается за счет специально организованной деятельности.

3. Для эффективной реализации стратегии необходимы знания по вопросам стратегического управления и стратегического менеджмента.

4. Структура администрации и текущий порядок ее деятельности должны быть изменены в связи с необходимостью учета стратегических ориентиров развития и механизмов их реализации.

5. Для реализации стратегии администрациям муниципальных образований необходимо вовлечение местного сообщества в этот процесс.

Указанные положения подхода к муниципальному стратегическому управлению можно определить в виде ключевых условий реализации стратегии развития территорий:

- ♦ системное знание муниципального образования как объекта управления;
- ♦ наличие стратегической идеи, соответствующего «дерева» целей и построенных согласно ему программ и проектов деятельности;

- ♦ освоенность инструментов и механизмов, требующихся для управления объектом при продвижении к заданной цели;
- ♦ соответствие управленческой команды и необходимой структурно-функциональной организации муниципальной администрации требуемым целям;
- ♦ встроенность стратегического управления муниципальным образованием во внутренние и внешние процессы жизнедеятельности территории.

Акцент на вопросы управления реализацией стратегий является значимым в разработках по вопросам стратегического планирования. Так, среди главных задач при реализации стратегии зарубежные специалисты выделяют следующие принципиаль-ные задачи:

- ✓ создание эффективной организации, обладающей необходимыми возможностями и ресурсами;
- ✓ распределение ресурсов по стратегически значимым направлениям деятельности;
- ✓ выработка политики, изменение бизнес-процессов и выработка рабочих процедур в поддержку новой стратегии.

Применительно к муниципальным образованиям Сибири эти задачи трансформируются следующим образом.

Первая задача – создание эффективной организации – обусловливает необходимость решения совокупности следующих подзадач:

1) формирование целесообразной стратегическим и тактическим интересам муниципального образования структурно-функциональной организации администрации;

2) адекватный подбор и расстановка кадров;

3) эффективная организация деятельности органов местного самоуправления в стратегическом направлении.

С точки зрения текущей ситуации в муниципальном образовании, принявшем стратегию развития, эта задача трактуется как необходимость реорганизации деятельности в стратегическом ключе, прежде всего администрации. Цели стратегии и выделенные приоритеты диктуют необходимость изменения структуры, а точнее структурно-функциональной организации деятельности. Это означает, что выполнение поставленных целей должно обеспечиваться стратегическими функциями (в дополнение к уже существующему обычному функциональному набору) с последующим их закреплением в целесообразной структуре.

Кроме того, важна разработка схемы организации деятельности и взаимодействия всех подразделений администрации, наделенных функциями стратегического развития. Третьим моментом является разработка программы деятельности всех активных сил местного сообщества – ключевых «игроков» – по реализации стратегии.

Вторая задача – перераспределение ресурсов – рассматривается через вопросы бюджетирования с учетом стратегических интересов муниципального образования. Формирование бюджета должно осуществляться с учетом стратегических задач, которые необходимо решать в следующем году. Необходимо «перевести» стратегию в набор проектов и планируемых мероприятий, которые после соответствующих процедур включаются в бюджет или в финансовые документы по другим каналам финансирования.

Третья задача – изменение процессов – предусматривает изменение текущих процессов организации деятельности органов местного самоуправления, прежде всего администрации. Это происходит путем внедрения процедур, представляющих собой последовательности организационных действий управленцев по продвижению стратегии.

Перечисленные задачи в совокупности с другими смежными задачами возникают в ходе реализации стратегии развития муниципального образования. В частности, применительно к третьей задаче реализации стратегий возникает также вопрос создания и применения специальных методов, процедур, механизмов реализации стратегии. Помимо администрирования все большее распространение получают программно-проектные средства, применяются отдельные специальные процедуры, обеспечивающие ход реализации стратегии.

Выработка механизмов реализации стратегий лежит в обеспечивающих направлениях деятельности. В процессе проектирования особых организационно-управленческих процедур в административно-управленческой сфере, сфере права, финансов, информации и взаимодействия с местным сообществом формируются и механизмы реализации стратегии.

В качестве основных механизмов реализации стратегий развития муниципальных образований можно отметить:

□ организационно-управленческий механизм (с набором средств управления: концептуальных, программных, проектных, плановых и прочих);

□ нормативно-правовой механизм;

□ финансово-экономический механизм (с выделением инвестиционного механизма);

□ механизм социального партнерства;

□ информационно-коммуникационный механизм.

Каждый из механизмов задействуется в системе управления стратегическим развитием муниципального образования, а на этапе реализации стратегии – в рамках управления процессом реализации. Сами механизмы разбиваются на совокупность пошаговых процедур по реализации стратегии развития муниципального образования.

Именно процедуры позволяют технологично осуществлять реализацию стратегии и соответствующий процесс проектного управления:

- ✓ процедуры обеспечивают пошаговый режим реализации стратегии, последовательного продвижения в рамках поставленных целей;
- ✓ при применении последовательности отлаженных процедур возможно отстроить процессы реализации в итеративном режиме;
- ✓ процедурная отстройка действий помогает осуществлять точный и своевременный контроль и мониторинг хода реализации стратегии;
- ✓ процедуры позволяют оптимизировать деятельность по реализации стратегии и при этом достигать запланированных результатов.

Формально механизмы реализации стратегии можно разложить на независимые процедуры. Но внутри каждого из механизмов есть элементы (процедуры) других механизмов. Каждый из механизмов задействуется не независимо друг от друга, а в тесной взаимосвязи между собой. При этом процедуры административно-управленческого механизма в наибольшей степени задействуются в других механизмах. Поэтому организационно-управленческий механизм обеспечивает единое пространство принимаемых управленческих решений и действий, сохраняет целостность общего хода реализации стратегии.

3.2. Особенности стратегирования развития сельских территорий

Государственное регулирование территориального развития

Стратегирование на местном уровне управления получило распространение в развитых странах во второй половине XX века. Для местных сообществ самостоятельное определение целей и основных направлений территориального развития при консолидированном участии ключевых хозяйствующих субъектов стало необходимым условием и наиболее эффективным способом достижения стабильности и устойчивости социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде. При этом местные стратегии являются основой для формирования государственных планов и программ территориального развития.

Одним из ключевых вопросов стратегирования является повышение уровня и качества жизни сельского населения, составляющего около 30% населения России, диверсификация и развитие сельской экономики и инфраструктуры при сохранении значительной роли сельскохозяйственной отрасли, обеспечивающей 5% ВВП, в которой занято около 10% населения.

Создание условий для устойчивого развития сельских территорий становится одной из важнейших стратегических целей государственной политики, достижение которой позволит обеспечить продовольственную безопасность, повысить конкурентоспособность российской экономики и благосостояние граждан.

С учетом объективных особенностей развития сельских территорий и имеющегося значительного разрыва в уровне и качестве жизни на селе по сравнению с городскими территориями достижение прогресса в изменении сложившейся ситуации возможно только на условиях использования программно-целевого метода, в том числе постановки задачи, определения путей ее решения с привлечением средств государственной поддержки на федеральном уровне.

Федеральная поддержка социально-экономического развития сельских территорий начала осуществляться в ходе реализации Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 (далее – ФЦП социального развития села), а также в рамках приоритетных национальных проектов «Развитие агропромышленного комплекса», «Образование», «Здоровье». Однако недостаточные объемы финансирования, несистемный подход к решению сложного комплекса проблем посткризисного возрождения села не привели к коренному улучшению ситуации.

Следующим шагом стала Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446 (далее – Государственная программа на 2008–2012 гг.), в которой устойчивое развитие сельских территорий отнесено к числу приоритетных направлений государственной поддержки. При этом в структуру данной программы была включена и ФЦП социального развития села, срок действия которой был продлен до 2012 г. включительно и которая предусматривала реализацию мероприятий по развитию социальной и инженерной инфраструктуры села.

Государственная программа на 2008–2012 гг. создала определенные предпосылки для укрепления производственного и инфраструктурного потенциала сельских территорий, способствовала повышению занятости и доходов сельского населения, решению вопросов улучшения их жилищных условий и социальной среды обитания. Можно утверждать, что в ходе ее реализации произошли положительные изменения в комплексном развитии сельских территорий.

Однако при всех позитивных результатах реализации Государственной программы в целом, ей нельзя дать однозначную оценку. В процессе реализации ФЦП социального развития села была проведена так называемая «оптимизация расходов», в результате чего фактически направлено из федерального бюджета за 5 лет почти на 68,8 млрд руб. меньше, чем было предусмотрено при ее утверждении в 2007 г. В итоге сохраняется неоправданное отставание уровня оплаты труда занятых в сельском хозяйстве от ее уровня в среднем по экономике страны (53%), медленно развивается социальная инфраструктура сельских территорий, в большинстве регионов сохраняются демографические проблемы. Настроение уехать из села, согласно данным социологических обследований ВНИИЭСХ, имеет более 25% селян, а среди молодежи – около 50%. Во многом это связано с тем, что кризисные явления в сельской экономике носят слишком глубокий и широкомасштабный характер и для их преодоления необходима долгосрочная, научно-обоснованная стратегия восстановления сельскохозяйственного производства, диверсификации и развития сельской экономики, повышения занятости, доходов и социальной защищенности сельского населения.

В этом направлении сделаны последующие шаги федерального центра: распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р утверждена «Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года», постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 утверждена «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», в составе которой предусмотрено преобразование ФЦП социального развития села в ФЦП устойчивого развития сельских территорий. Однако только через год Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598 утверждена Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Таким образом, система государственного управления встала на путь программно-целевого управления развитием аграрной экономики и сельских территорий в целом, с определенными целями и задачами, конкретными объемами финансовой поддержки, хотя еще 10–12 лет назад было практически невозможно прогнозировать даже среднесрочную перспективу развития такого сложного сегмента экономики, как сельские территории.

Однако говоря о стратегии развития сельских территорий, следует признать, что сложившаяся практика дисбаланса межотраслевого обмена, диспаритета цен, недофинансирования инженерной и социальной инфраструктуры села перенесена и в новую Государственную программу (2013–2020 гг.).

- К 2020 г. практически сохранятся огромные «ножницы», сложившиеся в уровнях заработной платы по экономике в целом и в сельском хозяйстве (100:55).
- Объемы ввода жилья в 2014–2020 гг. сократятся по сравнению с 2012 г. на 47–26%, снизится и доля семей, которые смогут улучшить жилищные условия в рамках Программы в общем числе семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся. В 2011 г. доля таких семей составляла 3,5%, на 2014 г. предусматривается 2,5%, на 2015 г. – 2,4% с последующим повышением до 3,7% в 2020 г.
- Обеспеченность сельского населения фельдшерско-акушерскими пунктами повысится с 9,4 на 10 тыс. жителей в 2011 г. до 10,6 в 2020 г., но не достигнет уровня не только 1990 г. (12), но и 2000 г. (11,3).
- Уровень газификации и водоснабжения сельского жилища повысится незначительно: соответственно с 55,2 и 58% в 2011 г. до 60,2 и 61,9% в 2020 г.

Формирование модели устойчивого и комплексного развития территорий Сибири

Очевидно, что поддержка сельского развития на федеральном уровне недостаточна и по многим позициям не может обеспечить даже возврата к уровню 30-летней давности. В этой ситуации многократно возрастает роль вклада регионов в решение проблем сельского развития. Следовательно, программы устойчивого развития сельских территорий должны быть разработаны во всех субъектах Российской Федерации.

Формируемая в Сибирском федеральном округе модель комплексного развития территорий имеет значение для повышения конкурентоспособности, поддержания социально-политической стабильности в обществе, решения задач национальной безопасности страны. Указанная модель базируется на стратегических целях, приоритетах и долгосрочных задачах развития Сибирского региона, составляет основу «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года».

Работа по созданию системы стратегического планирования в Сибирском федеральном округе началась в марте 2006 г., когда Совет при Полномочном представителе Президента РФ принял решение о разработке и реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований всех уровней – от сельского поселения до района и городского округа.

В Сибирском федеральном округе 320 муниципальных районов, 77 городских округов, 259 городских поселений и 3530 сельских поселений. Все муниципальные образования разработали и утвердили комплексные программы социально-экономического развития, которые стали основой для совместной работы власти, бизнеса, профессионального образования, науки и общества по развитию экономики Сибири в целом.

В результате удалось выработать подходы к формированию на муниципальном и региональном уровне приоритетов развития, которые соответствуют целям обеспечения национальной безопасности страны, а также выйти на единую систему стратегического и индикативного планирования.

В модели комплексного развития территорий Сибирского федерального округа есть несколько составляющих.

Прежде всего, это первичное и обязательное звено управления – система организации планирования и прогнозирования в экономике и социальной сфере. Она включает «Стратегию социально-экономического развития Сибири до 2020 года», а также стратегии и комплексные программы субъектов Федерации и муниципальных образований Сибирского федерального округа.

Важными элементами сибирской модели являются системы устойчивого развития территорий, малого и среднего предпринимательства, модернизации машиностроительного и агропромышленного комплекса, мониторинга реализации программ социально-экономического развития, подготовки кадров для органов государственной власти и местного самоуправления.

В основе всех территориальных и отраслевых программ и документов – единые методы формулирования стратегических целей и единые подходы к их достижению. Сибирская модель комплексного развития территорий учитывает отечественный и международный опыт планирования и государственного регулирования в социально-экономической сфере, разработки ученых и специалистов в области территориального управления регионов округа. Предлагаемая модель создает основу взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, бизнеса и общества, позволяет увязать отраслевые и территориальные интересы в целях обеспечения комфортных условий для жизни населения Сибири.

Одним из основных аспектов современной методологии стратегирования Сибири является переориентация программ поддержки сельского хозяйства на программы устойчивого развития сельских территорий.

Для обеспечения устойчивого развития сельских поселений региональная политика в СФО включает систему стратегирования организационных, экономико-финансовых и правовых мер, определяющих деятельность федеральных и территориальных органов власти, органов местного самоуправления, направленных на повышение эффективности сельской экономики, уровня и качества жизни сельского населения, а также рациональное использование и воспроизводство природно-ресурсного потенциала сельских территорий.

Стратегирование в области устойчивого развития сельских территорий в СФО осуществляется по следующим направлениям:

- ♦ создание благоприятных социально-экономических условий для выполнения сельским населением общественно полезных функций, включая производственную;
- ♦ повышение занятости, уровня и качества жизни сельского населения, ее конкурентоспособности по сравнению с городскими стандартами комфортности проживания;
- ♦ улучшение демографической ситуации и увеличение ожидаемой продолжительности жизни;
- ♦ рациональное использование природных ресурсов и сохранение окружающей среды;
- ♦ сохранение и приумножение историко-культурного потенциала сельского поселения.

Осуществление сбалансированной региональной социально-экономической политики по развитию сельских территорий обусловливает необходимость соблюдения следующих принципов:

- – развитие сельской местности как единого территориального комплекса, выполняющего природоохранную, социально-демографическую, культурную, производственно-экономическую, рекреационную и другие функции;
- – обеспечение конституционных прав сельских граждан на труд, доступность качественного образования, медицинской помощи и других социальных услуг;
- – государственная поддержка сельских территорий и поселений для обеспечения рационального использования и развития их природного и социально-демографического потенциала;
- – партнерские отношения между региональной властью и органами местного самоуправления, бизнесом и сельским населением в целях устойчивого развития сельских поселений;
- – учет территориальных особенностей поддержки депрессивных сельских поселений;
- – расширение и углубление интеграции и кооперации села с городом, адаптация поселений в единую экономическую систему региона на основе развития дорожно-транспортной инфраструктуры, современных средств связи и создания единых систем социального обслуживания населения;
- – использование потенциала развития всех сельских поселений с выделением центров межпоселенческого обслуживания;
- – развитие в поселении местного самоуправления, всех форм кооперации, повышение участия местного населения в принятии решений, связанных с перспективами развития сельских поселений.

Основные мероприятия государственной поддержки развития сельских территорий осуществлялись за счет средств федерального бюджета по следующим направлениям: улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, развитие газификации, водоснабжения, сети общеобразовательных учреждений, учреждений первичной медико-санитарной помощи, физической культуры и спорта в сельской местности.

В регионах Сибирского федерального округа в рамках направления «Устойчивое развитие сельских территорий» («Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года») на развитие социальной инфраструктуры и инженерное обустройство сельских поселений из федерального бюджета профинансировано около 83% к плановому значению, из средств консолидированных бюджетов – 97%. При этом некоторым регионам округа были снижены объемы субсидий, выделенных из средств федерального бюджета на эти цели: республикам Алтай, Бурятия – на 70%, Томской области и Забайкальскому краю – на 21, Кемеровской области – на 5%. Республике Тыва из-за отсутствия средств в республиканском бюджете на софинансирование средства федерального бюджета не выделены.

По-прежнему из-за дефицита средств в бюджетах одной из существенных проблем в большинстве регионов округа остается невозможность проводить комплексную застройку сельских территорий с созданием коммунальной инфраструктуры, обустройством территорий и строительством социальных объектов.

Проблема, с которой сталкивается большинство участников региональных и местных программ при строительстве жилья в сельской местности, – предоставление им земельных участков, не подготовленных под жилищное строительство (окраина поселка), где отсутствует коммунальная инфраструктура, что создает обременительные для застройщика условия присоединения к инженерным системам. При этом механизм ипотечного кредитования для строительства (приобретения) жилья в сельской местности практически не используется ввиду низкого уровня доходов сельского населения и отсутствия у него собственных средств.

В целом, сложившийся уровень государственной поддержки сельских территорий недостаточен для перелома демографической ситуации на селе и решения проблемы обеспечения сельской экономики квалифицированными кадрами, способными к освоению инновационных технологий и модернизации агропромышленного производства. Численность сельского населения продолжает уменьшаться, не удается приостановить и сокращение сети объектов социальной инфраструктуры села, сельский жилищный фонд остается преимущественно неблагоустроенным и имеет высокий процент износа.

Не в полном объеме реализованы задания по открытию фельдшерско-акушерских пунктов, филиалов детско-юношеских спортивных школ, строительству и открытию организаций розничной торговли и общественного питания, вводу организаций по оказанию населению услуг производственной деятельности и пунктов приема заказов на бытовые услуги. При наличии заданий отсутствовали ввод детских дошкольных учреждений и газонаполнительных станций, а также создание водоохранных зон.

В связи с этим выход села на качественно новый уровень развития становится одной из важных государственных задач, но для этого нет научно обоснованной методологии управления сельскими территориями. При этом каждый регион руководствуется своими подходами к развитию сельских территорий, зачастую не учитывая сложившиеся социально-экономические ситуации на районном уровне и особенности сельских поселений, что тормозит процесс устойчивого развития, снижает результативность управления территориями всех уровней.

Отсутствие системности в развитии сельских территорий в немалой степени привело к нерациональному размещению производительных сил, неразвитости социально-бытовой инфраструктуры и другим диспропорциям, что отрицательно сказалось на эффективности сельской экономики и условиях проживания в сельской местности.

На селе остаются нерешенными вопросы в сфере развития социальной инфраструктуры, устойчивости доходов населения, бюджетной обеспеченности сельских поселений, в сложившейся экологической обстановке. Это объясняется как отсутствием комплексных исследований особенностей функционирования и развития сельских территорий, так и необходимостью разработки и реализации приоритетных направлений по решению проблем их устойчивого развития.

Таким, образом, в целях создания условий для комплексного развития сельских территорий и повышения качества жизни сельского населения в регионах СФО целесообразно:

- увеличить объем субсидий, выделяемых на софинансирование из федерального бюджета на реализацию мероприятий по строительству жилья на селе и развитие социальной и инженерной инфраструктуры сельских территорий и на поддержку элитного семеноводства и почвенного плодородия;
- увеличить условия и сроки инвестиционного кредитования на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих помещений, приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования до 15–20 лет;
- предоставить предприятиям, реализующим проекты по строительству животноводческих комплексов, рассрочку (реструктуризацию) кредитов, привлеченных до 2008 г., на срок до 15 лет;
- разработать дополнительные компенсирующие меры, направленные на закрепление трудовых ресурсов на селе.

Для закрепления населения и сохранения сельского образа жизни необходимо более высокими темпами наращивать экономику, строить жилье, расширять инфраструктурные возможности. Следовательно, сельские районы должны получить правовое обеспечение как точки роста, территории интенсивного и комплексного развития.

С позиций регионального управления для устойчивого развития территорий должны быть приняты и реализованы муниципальные программы по комплексному социально-экономическому развитию сибирской деревни. Они направлены, прежде всего, на повышение занятости и доходов сельского населения, развитие сельского самоуправления, стимулирование развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности.

Рассматривая сельские территории не только как объект управления, но и как специфический комплекс, устойчивое развитие которого должно быть направлено на экономически и экологически обоснованное, социально ориентированное расширенное воспроизводство, можно выделить следующие основные условия, способствующие этому:

– создание эффективной системы использования ресурсного потенциала сельской местности, направленной на улучшение жизнеобеспечения и социально-инженерного развития сельских территорий, а также обеспечивающей расширенное воспроизводство рабочей силы и сохранение моральных, культурных, умственных способностей будущих поколений сельского населения;
– обеспечение устойчивого развития экономики сельских территорий с целью формирования воспроизводственного потенциала для дальнейшего экономического развития и повышения конкурентоспособности основных видов деятельности на селе;
– сохранение и эффективное использование природно-ресурсного потенциала сельских территорий с целью его дальнейшего воспроизводства и улучшения экологической ситуации на селе.

Новейшие перспективные направления стратегирования развития сельских территорий

Недостаточный учет экологического фактора при разработке концепций, стратегий и программ социально-экономического развития села, схем территориального планирования может негативно повлиять на развитие сельских территорий и привести к снижению эффективности использования их природно-ресурсного потенциала. Тем более что финансирование природоохранной деятельности из федерального бюджета в последние годы осуществляется крайне неудовлетворительно. Объем финансирования колеблется в пределах 0,5–0,8% расходной части бюджета, что примерно в 5–10 раз ниже, чем в развитых странах.

Для решения данной проблемы в систему стратегирования сельских территорий включена вся совокупность целей экологического развития, а также необходимые инвестиции в природоохранную деятельность. Это позволит эффективно управлять природопользованием сельских территорий, обеспечив тем самым устойчивое развитие села и рациональное использование природно-ресурсного потенциала.

Еще одним из перспективных направлений стратегирования развития сельских территорий является региональный маркетинг. Его применение в сочетании с развитым местным самоуправлением и сложившейся системой кооперации и кластеров позволяет значительно повысить инвестиционную привлекательность и финансовую независимость сельских административно-территориальных образований. Особая роль здесь отводится развитию малого и среднего предпринимательства и диверсификации сельской экономики.

Диверсификационные процессы на селе являются предпосылками повышения устойчивости развития экономики на основе комплексного и безотходного использования ресурсов, покрытия убытков сельских жителей во время аграрных кризисов за счет прибыли, полученной в других отраслях, а также обеспечения альтернативной занятости населения в несельскохозяйственных видах деятельности.

Сложившаяся система территориального планирования на селе фактически подчинена интересам развития отраслей, где основное внимание уделяется аграрному производству, а не комплексному развитию территорий как среды обитания сельского жителя, гармонирующей с природными и производственными условиями, что на практике приводит к недооценке социально-экономических и природоохранных аспектов сельского развития.

Поэтому целесообразность создания многоуровневой системы планирования социально-экономического развития сельских территорий в современных условиях приобретает особую актуальность и должна отражать следующие тенденции:

– увеличение роли социального кластера в развитии территории, где главной производительной силой является сельский житель, который может трудиться в любой отрасли хозяйства, но проживать постоянно на данной территории;
– повышение значения комплексного экономического развития сельских территорий, которые имеют различный потенциал (природные ресурсы, плотность и структуру населения, социально-исторические особенности и др.);
– усиление проблем природопользования и экологического развития села, решение которых возможно только при территориальном межотраслевом и межведомственном подходе.

Проект «Муниципальное управление устойчивым развитием Маслянинского района Новосибирской области»

В соответствии с Федеральным законом № 131 органы местного самоуправления имеют право устанавливать долгосрочные и среднесрочные цели местного развития и определять способы их достижения. Долгосрочным ориентиром в этом направлении становятся стратегические планы социально-экономического развития муниципальных образований.

Для комплексного социально-экономического развития сельских территорий Сибири реализуется многоуровневая система стратегического планирования как одного из наиболее эффективных способов реализации стратегических целей и приоритетов развития. Она включает в себя стратегический и тактический уровни планирования на основе разработки прогнозно-плановых документов, содержащих стратегию, программы комплексного социально-экономического развития и их прогноз, а также схемы территориального планирования.

Так, в Новосибирской области с ее территориальным разнообразием и масштабами проблеме устойчивого развития территорий уделяется повышенное внимание. Усилия направлены не просто на устранение негативных факторов с помощью разрозненных, не связанных друг с другом мероприятий. Отработан научно обоснованный системный подход, позволяющий интегрировать отраслевые подходы с учетом всех взаимно обусловливающих связей, широким и творческим использованием передового опыта и инноваций.

В целях повышения эффективности муниципального управления, укрепления взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и бизнес-сообщества по комплексному развитию сельских территорий специалистами администрации Маслянинского района и учеными кафедры региональной экономики Сибирского института управления РАНХиГС при Президенте РФ разработан пилотный проект «Муниципальное управление устойчивым развитием Маслянинского района Новосибирской области».

Его реализация осуществляется с 2006 г. при поддержке правительства региона как перспективная модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, институтов бизнеса, науки и образования, общественных организаций и населения на основе государственно-частного партнерства по реализации приоритетных направлений устойчивого развития сельских территорий региона на инновационной основе и выработке механизмов привлечения инвестиционных ресурсов в муниципальную экономику на ближайшую и долгосрочную перспективу.

Главной целью проекта является создание инновационных, действенных механизмов и технологий местного самоуправления, обеспечивающих воспроизводство социального, хозяйственного, природно-ресурсного и экологического потенциалов и планомерное, устойчивое, комплексное и сбалансированное социально-экономическое развитие сельского муниципального района. На примере Маслянинского района адаптируется модель муниципального управления, направленная на повышение жизненного уровня, экономической активности и социальной защищенности сельского населения в условиях децентрализации и рыночных отношений.

Следующим закономерным этапом совершенствования инвестиционного процесса в муниципальном образовании стал переход к инновационному типу развития, основанному на внедрении в практику достижений науки, современной техники, передовых ресурсосберегающих технологий, новых приемов и методов организации труда.

Маслянинский проект не ограничивается сугубо производственными аспектами агроотрасли. В нем сформированы современные подходы к развитию сельских терри-

торий: сохранение сельского образа жизни в новом, современном его виде, с развитием там инфраструктуры, дорог, транспорта, газового обеспечения, в том числе за счет реализации на селе национальных проектов, а также максимального стимулирования создания новых рабочих мест. При этом особое внимание обращается на несельскохозяйственные виды деятельности (табл. 3.1).

Реализуемая социально-экономическая муниципальная политика в Маслянинском районе соответствует глобальным тенденциям развития сельских территорий, построению динамичного инновационного сельского хозяйства, что невозможно в условиях деградации социальной инфраструктуры села. Создание диверсифицированной сельской экономики в совокупности с хорошими транспортными возможностями, развитой социальной инфраструктурой и новым качеством жилья – это стратегическое направление преобразований на селе, на которых сосредоточены управленческие усилия, обусловливающие инвестиционную привлекательность сельских территорий.

Таблица 3.1

Привлечение инвестиций на территорию Маслянинского района Новосибирской области, млн руб.

Направления инвестиций	Период инвестирования			
	2005–2012 гг.		2013–2015 гг.	
	всего	%	всего	%
Промышленность	1291	21,5	700	20,0
Агропромышленный комплекс	2000	33,3	1100	31,4
Жилищно-коммунальное хозяйство, дороги	1100	18,3	620	17,7
Жилищное строительство	660	11,0	250	7,1
Объекты социальной сферы	573	9,5	568	16,2
Туризм	154	2,6	240	6,9
Объекты потребительского рынка	170	2,8	12	0,4
Приобретение транспорта, оборудования	55	0,9	10	0,3
ВСЕГО	6003	100,0	3500	100,0
В том числе бюджетные инвестиции	1343	22,4	656	18,7

Данный проект не содержит анализа всех проблем, полного описания всех механизмов и технологий стратегического управления социально-экономическим развитием сельского района. Над этим еще предстоит работать. Авторы лишь хотели показать опробованные практикой подходы к модернизации муниципального управления, которые необходимы для успешного начала позитивного и комплексного развития любой территории, особенно сельской.

Главными составляющими этого процесса являются:

1) выработка плодотворной стратегической идеи местного развития, поддерживаемой большинством населения муниципального образования и основанной на принципах самоорганизации и саморазвития;

2) поиск взаимной заинтересованности и согласия, соединение усилий органов государственной власти и местного самоуправления, представителей частного бизнеса и муниципальной экономики, а также рядовых сельских граждан в совместной разра-

ботке и реализации политики, направленной на комплексное развитие территории, привлечение инвестиций, экономический рост, достижение социальной справедливости и повышение уровня жизни населения, рост рождаемости и закрепление молодежи на селе;

3) подготовка квалифицированных кадров, модернизация и совершенствование самого процесса муниципального управления, в том числе разработка и освоение инновационных технологий, лежащих в основе современного муниципального менеджмента.

В центре проекта «Муниципальное управление социально-экономическим развитием Маслянинского района Новосибирской области» – повышение качества жизни человека на селе. Проект нацелен не только на разработку концепции и программы развития, но и на освоение конкретных механизмов реализации заявленных целей и задач, включая мониторинг и оценку достигнутых результатов на различных этапах работ, а также предусматривает возможность корректировки и диверсификации деятельности.

За прошедший период реализация генеральной цели Маслянинского проекта успешно осуществляется. Проект носит открытый характер и предполагает дальнейшую разработку и совершенствование всех составляющих его направлений, а также расширение участников за счет привлечения инвесторов, предпринимателей, менеджеров, консультантов.

Для бизнеса успех проекта означает формирование благоприятных условий и надежной основы для долговременного экономического развития. Для широких слоев населения – это приоритет целей, отражающих представление о социальной справедливости (здравоохранение, образование, жилье), и понятные пути их достижения. Для государства – это опыт совершенствования механизмов взаимодействия органов власти различных уровней, отработка технологий управления комплексным социально-экономическим развитием сельских территорий, возможность распространения лучшего опыта и повышения конкурентоспособности экономики муниципальных образований, региональной и национальной экономики в целом.

3.3. Устойчивое развитие крупных городов как фактор эффективного управления территорией

Города – «центры и узлы» развития экономики страны

Происходящие изменения в российской экономике и модернизация государственного управления вызывают необходимость более углубленно осмыслить сложившуюся модель функционирования крупных городов как с точки зрения их вклада в развитие регионов и страны в целом, так и с позиции устойчивости их перспективного развития.

Крупные города в структуре государственного и регионального управления являются центрами концентрации человеческих, производственных, инвестиционных и инновационных ресурсов. От того, насколько успешно в них будут решаться конкретные проблемы реформирования и развития экономики, зависят результаты устойчивого социально-экономического развития страны в целом.

В этой связи вопросы, связанные с устойчивым развитием крупных городов, необходимо рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, изнутри, рассматривая город как самостоятельную систему и отдавая предпочтение внутренним факторам, обеспечивающим устойчивость муниципального образования как такового. Во-вторых, извне, рассматривая муниципальное образование как элемент более сложной системы (региона, страны, мира в целом) и обращая внимание, прежде всего, на внешние факторы, вносящие вклад в обеспечение устойчивости города.

В настоящее время особую важность приобретает задача разработки эффективной модели управления крупными городами, учитывающей их особенности. Особая роль крупных городов как центров регионального роста определяет актуальность вопросов формирования эффективного бюджетного механизма регулирования их социально-экономического развития. Однако проблема поиска оптимальной модели бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития в крупных городах пока остается открытой.

Назрела необходимость применения в сфере бюджетно-налоговой политики, межбюджетных отношений, разграничения полномочий и собственности между уровнями власти дифференцированного подхода, учитывающего особенности управления муниципальными образованиями с различным социально-экономическим потенциалом. Требуется разработка ряда концептуальных и организационно-методических положений бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития муниципального образования – крупного города, а также методических подходов к оценке взаимосвязи индикаторов планово-прогнозных документов, параметров бюджета и фактических показателей социально-экономического развития.

В современной экономике крупные и крупнейшие города, сосредоточившие мощный финансовый, научно-промышленный, кадровый и культурный потенциал, являются реальными центрами социально-экономического развития регионов и государства. Такие города одновременно представляют «центральные места», обслуживающие потребности прилегающей территории, и «узлы» различных сетей, значение которых выходит далеко за пределы контролируемого городом пространства.

По данным статистической отчетности России, 12 городов имеют население от 1 млн человек и более и 25 городов – от 500 тыс. до 1 млн человек. Все города-миллионники являются важнейшими местами сосредоточения и притяжения человеческих, трудовых, промышленных, культурных, экономических ресурсов и центрами социально-экономического развития как для своего региона, так и для нескольких окружающих регионов, а некоторые из них – также для стран СНГ и Азии.

Их значимость в этом качестве зависит не только от числа жителей, но и от ряда других факторов, важнейшими из которых являются уровень доходов населения, накопленный экономический и культурный потенциал, а также специфика соседних регионов, для которых миллионники являются центрами транспорта, высшего образования, торговли, логистики, культуры и т.п. Не случайно в стратегиях экономического развития большинства из этих городов говорится о наращивании столичных функций: концентрация деловой и финансовой активности, маркетинг города, наращивание международных связей, активная информационная политика.

Слагаемые устойчивого развития российского мегаполиса (на примере Новосибирска)

Основные слагаемые устойчивого развития современного российского мегаполиса (на примере города Новосибирска) можно охарактеризовать следующим образом.

Современный Новосибирск как административный и агломеративный центр Новосибирской области, характеризуется крупным индустриальным, транспортным, научным и культурным потенциалом. Площадь земель в городской черте составляет свыше 880 км^2. Население Новосибирска – 1014 тыс. человек, или около 40% от численности населения Новосибирской области.

Основа экономической базы города – многоотраслевая промышленность, в которой работает около трети от числа занятых во всех сферах экономики (около 74 тыс. человек).

Промышленность Новосибирска характеризует промышленный потенциал всей Новосибирской области, так как доля объема промышленной продукции Новосибирска в общем объеме производства Новосибирской области составляет 63%. В Новосибирске насчитывается 2754 промышленных предприятия, среди которых 100 крупных и средних предприятий являются бюджетообразующими. В городе расположены крупные предприятия энергетики, нефтегазового комплекса, черной и цветной металлургии, машиностроения (включая предприятия сельхозмашиностроения и оборонной промышленности), стройиндустрии, деревообработки, а также пищевой и легкой промышленности.

К тому же промышленный комплекс Новосибирска является крупным донором бюджетной системы РФ. Новосибирском ежегодно перечисляется свыше 67 млрд руб. налоговых и иных обязательных платежей во все уровни бюджетов и внебюджетные фонды. При этом собственные доходы бюджета составляют около 8 млрд руб. В этой связи промышленное развитие города является одним из приоритетов стратегического плана устойчивого развития Новосибирска до 2025 г.

Вместе с тем существует также ряд факторов, сдерживающих развитие промышленного потенциала города, среди которых: рост тарифов на энергоносители и транспортные услуги; моральный и физический износ оборудования в большинстве отраслей; низкая конкурентоспособность производимой продукции; многие предприятия относятся к головным компаниям, которые находятся за пределами Новосибирской области, и т.д.

Развитие подобного промышленного центра требует масштабных и постоянных инвестиций. Объем инвестиций в основной капитал в результате финансово-экономического кризиса в последние годы сократился и составляет менее 20 млрд руб. в год (26% от общего объема инвестиций, освоенных организациями области). Более 43% из общего объема инвестиций в основной капитал в Новосибирске осуществляется за счет собственных средств (8,1 млрд руб.). Доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций составляет 22%.

В то же время следует отметить, что Новосибирск сталкивается с решением не только внутренних трансформационных процессов, но и находится под влиянием общемировых тенденций и в первую очередь – глобализации и мировых колебаний экономической конъюнктуры. Не случайно мировой финансово-экономический кризис оказывает серьезное влияние прежде всего на промышленность. Так, ряд Новосибирских промышленных предприятий из-за кризиса был вынужден снизить объем производства и реализации продукции, инвестиционную активность и сократить численность работающих. В этих условиях администрация Новосибирска активно реализовывала антикризисную промышленную и инвестиционную политику, поскольку промышленность – важнейший элемент стратегии устойчивого развития города.

Помимо участия в федеральных и областных программах по обеспечению занятости населения администрация Новосибирска разработала и реализовала мероприятия по трудоустройству в рамках муниципальных целевых программ: «Организация общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы» и «Молодежь Новосибирска».

С целью стимулирования производственной и инвестиционной активности организаций на территории Новосибирска идет планомерная реализация следующих мероприятий:

♦ *Совершенствование нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности, способствующей привлечению инвестиций в экономику города.*

Принято Положение о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Новосибирска, в котором определяются правовые, экономические, социальные и экологические условия инвестиционной деятельности, порядок и формы

осуществления муниципальной поддержки на территории Новосибирска. Кроме того, принято решение Новосибирской городской Думы «О территориях предпринимательской активности в городском округе город-герой Новосибирск». Создание таких территорий позволит сохранить уже действующие промышленные предприятия и создать условия для их продуктивного функционирования в будущем путем предоставления налоговых и неналоговых льгот, а также различного рода преференций. Не менее значимым станет количественное увеличение субъектов производственной деятельности и предпринимательства путем размещения новых конкурентоспособных производств на свободных индустриальных площадках.

♦ *Активное продвижение территории Новосибирска как перспективного инвестиционного и инновационного центра в других регионах России, странах дальнего и ближнего зарубежья.*

В этой связи совместными усилиями администрации Новосибирска и научных кругов подготовлена для профессионального обсуждения маркетинговая стратегия развития территории городского округа Новосибирск до 2020 г., включающая в себя поиск эффективных практических механизмов продвижения имиджа города, местных товаропроизводителей, повышение деловой, инвестиционной и рекреационной привлекательности территории Новосибирска.

♦ *Муниципальная поддержка инвестиционной деятельности.*

К мерам такой поддержки относятся: муниципальные гарантии под заемные средства для реализации инвестиционных проектов на территории Новосибирска; субсидии за счет средств бюджета Новосибирска для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным для реализации инвестиционных проектов на его территории; бюджетные инвестиции юридическим лицам, осуществляющим инвестиционные проекты на территории Новосибирска.

♦ *Обеспечение оптимизации размещения производительных сил на территории Новосибирска.*

С этой целью в администрации Новосибирска создана межведомственная комиссия по размещению производительных сил на территории Новосибирска, утвержденная Постановлением главы Новосибирска от 5 марта 2010 г. №507 «О постоянной межведомственной комиссии по размещению производительных сил на территории Новосибирска», и т.д.

Современные реалии обусловливают целесообразность диверсифицировать факторы устойчивого развития города. Несмотря на то что Новосибирск считается, прежде всего, крупным промышленным центром, малое предпринимательство занимает особое место в структуре экономики города и является не только звеном в создании рыночной инфраструктуры, но и необходимым элементом в социальном преобразовании общества, в определенной мере создающим средний класс – опору городского сообщества.

Уровень развития малого предпринимательства является отражением степени развития экономики. В городе зарегистрировано около 9 тыс. субъектов предпринимательства – юридических лиц и более 31 тыс. индивидуальных предпринимателей. Несмотря на кризис, по сравнению с 2008 г. численность индивидуальных предпринимателей увеличилась на 3%. Во многом этому способствовали следующие меры по поддержке малого и среднего бизнеса:

- уменьшение на 40% корректирующего коэффициента К2 по ЕНВД по отдельным видам деятельности;
- снижение налоговой ставки земельного налога в отношении земельных участков, предоставленных для размещения автостоянок, парковок, что позволило смягчить нагрузку в виде арендных платежей на арендаторов таких земельных участков;

- уменьшение величины арендной платы за муниципальные нежилые помещения;
- передача в безвозмездное пользование гражданам и юридическим лицам объектов муниципального недвижимого имущества, не используемых в течение трех и более лет;
- установление временного антикризисного коэффициента, формирующего плату, взимаемую по договорам на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на объектах, являющихся муниципальной собственностью, в размере 0,75%;
- расширение перечня категорий пользователей земли, для которых предусмотрено снижение арендной платы за землю в 2008 г. Это юридические и физические лица, арендующие земельные участки для эксплуатации павильонов (торговых, остановочных), автостоянок.

Кризис не только приносит много проблем, но и дает новые возможности для развития города – при оперативной адаптации к изменениям на рынке и грамотном анализе ситуации город может не только не потерять, но и усилить свои позиции. Поэтому, несмотря на сложность ситуации, городам не следует забывать о своем долгосрочном развитии и стратегических приоритетах.

Достижение стратегической цели развития Новосибирска напрямую зависит от того, насколько город финансово обеспечен. Многие проблемы города как объекта управления обуславливаются общими процессами, происходящими в российском обществе. В правовой сфере они в значительной мере определяются тем, что в федеральном и региональном законодательстве недостаточно учитываются потребности развития муниципальных образований.

Рассматривая город как элемент более сложной системы – государственной вертикали в целом (муниципальное образование – регион – страна) – актуальным вопросом является формирование финансово-экономической основы развития города. В местных бюджетах, как и ранее, сохраняется высокая доля трансфертов из вышестоящих бюджетов, в результате чего у местных органов власти теряется интерес к поиску новых источников доходов. Сложившаяся система межбюджетных отношений не предполагает устойчивого развития крупных городов по своей сути.

Доля закрепленных за муниципальным образованием налоговых поступлений на протяжении многих лет остается весьма низкой и не отвечает минимальным потребностям. Так, если в 2002 г. доля отчислений в бюджет Новосибирска составляла свыше 22% об общей суммы собранных на территории Новосибирска, то в 2011 г. – 8%. Это означает, что с каждого собранного на территории Новосибирска рубля в бюджете города остается менее 8 копеек.

Зачем муниципалитету работать над увеличением доходной части бюджета, если в итоге может получиться так, что средства местного бюджета в виде отрицательного трансферта перейдут в бюджет субъекта РФ? При этом на территории Новосибирска собранный объем налоговых и иных обязательных платежей во все уровни бюджетной системы РФ является доминирующим (свыше 60% от общей суммы поступлений на территории Новосибирской области) над остальными муниципальными образованиями.

Механизмы перераспределения средств остаются вполне традиционными: происходит перераспределение финансовых потоков между «богатыми» и «бедными» муниципалитетами через региональный бюджет, что в конечном итоге не приводит к стимулированию экономического развития как благополучных, так и проблемных муниципальных образований. Сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов необходимо добиваться прежде всего путем построения оптимальной модели разграничения доходов между разными уровнями власти, а не с помощью разных форм перераспределения бюджетных средств.

В условиях ограниченности местного бюджета особое внимание уделяется привлечению ресурсов из бюджетов вышестоящих уровней. В 2012 г. Новосибирск принял участие в реализации четырех федеральных и областных целевых программ, а также непрограммных мероприятий, что позволило привлечь дополнительно значительную часть средств вышестоящих бюджетов – более 2 млрд руб. В результате на 1 руб. средств бюджета Новосибирска привлечено 6,68 руб. из вышестоящих бюджетов, в то время как в 2005 г. – всего 2 руб. Очевидна задача обеспечить рост данного соотношения. Основными направлениями реализации целевых программ и непрограммных мероприятий, являются: жилищное строительство, развитие инженерной и социальной инфраструктуры, осуществление мер социальной поддержки населения.

Системное стратегическое планирование – действенный инструмент развития города

Устойчивое развитие муниципальных образований в современных условиях зависит не только от объемов имеющихся ресурсов, но и от способности управленческих кадров спланировать и организовать их эффективное использование. И здесь действенным инструментом муниципального управления становится система стратегического планирования устойчивого развития города. Новосибирск в этом направлении – один из лидеров в России, поскольку целенаправленно на протяжении последних нескольких лет занимается вопросами стратегического планирования развития города. Стратегический план устойчивого развития Новосибирска до 2025 г., принятый городской Думой, – важнейший элемент в системе городского управления.

Но наличие стратегического плана – недостаточное условие для развития города. Необходима целостная система стратегического управления развитием города, обеспечивающая функциональную роль стратегического плана в существующей муниципальной системе бюджетного, программно-целевого планирования и социально-экономического прогнозирования.

В 2010 г. было разработано и принято новое Положение о стратегическом планировании развития Новосибирска, позволившее изменить подход к среднесрочному планированию, увязав его с планированием долгосрочных тенденций развития города. Положение обеспечивает координацию разработки и реализации прогноза социально-экономического развития Новосибирска, ведомственных и долгосрочных целевых программ, докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС[1] со стратегическим планом устойчивого развития Новосибирска.

Администрацией города разработан муниципальный правовой акт о мониторинге отраслевого развития города и результативности деятельности отраслевых структурных подразделений. Система стратегического управления обеспечивает четкую взаимосвязь между целевыми ориентирами стратегического плана, развитием отраслей и сфер Новосибирска, тактическими задачами и результатами деятельности отраслевых структурных подразделений администрации Новосибирска.

Кроме того, Новосибирск одним из первых крупных муниципальных образований реализует модель оценки эффективности и стимулирования территориальных подразделений города (районов города). В первую очередь, на бюджетные инвестиции должны рассчитывать территориальные образования, обладающие реальным потенциалом и желанием развиваться. Несмотря на определенные успехи в сфере стратегического планирования, для более полной реализации муниципалитетами данной функции, в первую очередь необходимо:

– определить полномочия органов местного самоуправления в разработке стратегических планов развития территорий муниципальных образований и порядке их финансирования из бюджетов всех уровней;

[1] ГРБС – главные распорядители бюджетных средств.

– обеспечить включение стратегических планов и комплексных программ социально-экономического развития в бюджетный процесс в качестве необходимых и обуславливающих эффективность и обоснованность всех целевых расходов, а также обеспечить связь территориального и стратегического планирования;
– определить единую методику стратегического планирования развития муниципальных образований и т.д.

К наиболее проблемным вопросам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития следует отнести:

◊ недостаточную определенность государственной региональной политики в отношении развития системы особых экономических зон и организации новых зон опережающего социально-экономического развития;

◊ несоответствие объема компетенции органов местного самоуправления (перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению) задачам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития.

Важнейшим вопросом стратегического территориального планирования является оптимизация долгосрочного пространственного проектирования, включая его транспортную инфраструктуру. В этой связи в Новосибирске были приняты базовые документы градостроительной документации территориального планирования, определяющие градостроительную стратегию и условия формирования среды жизнедеятельности: Генеральный план Новосибирска до 2025 г. и Правила землепользования и застройки. Новосибирск предлагает потенциальным инвесторам возможности как имеющейся, так и запланированной к развитию транспортной и инженерно-технической инфраструктуры, значительные территориальные, рекреационные, кадровые и иные ресурсы для дальнейшего развития города, застройки свободных и реконструкции застроенных территорий.

Так, потенциальные территориальные ресурсы Новосибирска, с учетом возможной реконструкции, составляют на сегодня 4500 га. Согласно новому генеральному плану, объем нового жилищного строительства на период до 2015 г. составит 3200 тыс. м^2 общей площади домов. Свободные территориальные ресурсы города для размещения крупных объектов общественного назначения составляют сегодня более 100 га.

Несмотря на очевидные успехи в вопросах регламентирования градостроительной деятельности Новосибирска, одними из наиболее проблемных с точки зрения реализации являются отношения по формированию земельных участков. Остаются значительными временные и денежные затраты при осуществлении землеустроительных действий (межевание). Учитывая тот факт, что результаты этой деятельности в среднесрочной перспективе благоприятно повлияют как на наполняемость всех уровней бюджетной системы, так и на реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье», следует обратить внимание органов федеральной и региональной власти на необходимость финансовой поддержки муниципалитетов с целью скорейшего решения этого вопроса.

В заключение необходимо отметить, что результативность принимаемых стратегий устойчивого развития крупных и средних городов зависит от комплексности и системности общей целенаправленной работы органов местной и государственной власти, населения, науки.

Глава 4

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ СИСТЕМ КАК ФАКТОР УСКОРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

В последние годы процессы глобализации, технологические вызовы стали осознаваться российским обществом как принципиально важные. Также стали осознаваться опасности, следующие за пассивной позицией в отношении этих вызовов, такие как невосприимчивость промышленности к инновациям, потеря квалифицированных кадров, отставание в ключевых научно-технических сферах, трансформация социокультурных основ развития общества и др. Понимание того, что регионы России должны переходить от сырьевой модели экономики к инновационной, что необходима модернизация производства, что нужно осознанно формировать собственную инновационную систему, сегодня есть как в сфере научного и экспертного сообщества, так и в системе государственной и муниципальной власти. Ключевым элементом в решении всех этих проблем становится развитие не только национальной инновационной системы (НИС), но и региональных инновационных систем.

4.1. Современные тенденции и проблемы формирования национальной инновационной системы: российский и зарубежный опыт

Основы концепции НИС в работах зарубежных исследователей

Долговременный экономический успех национального хозяйства прямо связан с его инновационным характером. Й. Шумпетер еще до Второй мировой войны определял инновации как «стержень конкуренции нового типа». Приверженность инновационному типу экономики стала обязательным элементом фразеологии для любого политика. Это и понятно: уровень и динамизм развития инновационной деятельности в разных странах определяют границу между богатыми и бедными народами (корреляция между инновационностью национальной экономики и благосостоянием граждан недавно подтверждена на базе компаративного исследования 115 стран). Граница между теми, кто зарабатывает сверхприбыль на технологиях, и теми, кто довольствуется рентой с доставшихся стране естественных преимуществ (благоприятного климата или природных ресурсов[1]), установлена вполне определенно.

Основы будущей концепции НИС были заложены в работах ряда исследователей еще в 1960-е и 1970-е годы, а ее непосредственным предтечей можно считать американца Мозеса Абрамовица, в 1986 г. опубликовавшего в журнале Journal of Economic History статью «Догоняя, перегоняя и отставая», позднее ставшую классической. Именно в этой статье были рассмотрены важнейшие элементы экономико-технологического потенциала различных стран и факторы, влияющие на динамику его развития. В совокупности эти факторы, по Абрамовицу, определяют так называемую социальную способность (social capability) государств, т.е. их исходные возможности по наращиванию экономико-технологического потенциала.

---

[1]**Оганесян Т., Розмирович С., Медовников Д.** Рождение национальной инновационной системы // Эксперт. – 2010. – № 36 (720) // http://expert.ru/expert/2010/36/rozhdenie_ innovacionoi_sistemy

Среди ключевых факторов им были названы:

– национальная техническая компетенция (уровень образования);
– опыт в организации и управлении крупномасштабными производствами и проектами;
– наличие развитых финансовых институтов и рынков, способных мобилизовать приток капитала для таких крупномасштабных производственных проектов;
– уровень «честности» различных государственных и частных институтов и общественного доверия к ним;
– стабильность государственной власти и ее эффективность в определении правил игры и контроле за их соблюдением.

Формулировка Абрамовица остается актуальной и сегодня. Дополнением к предложенной им концепции «социальной способности» стала концепция «технологической способности», разработанная Лин Су Кимом. По его мнению, она определяется инновациями, производством и инвестициями. У стран, стремящихся к экономическому лидерству, процессы привлечения инвестиций, модернизации производства и развития инноваций должны идти параллельно, а не последовательно. (Раздающиеся в России призывы провести сначала модернизацию за счет импорта технологий и только потом заняться собственными инновациями устарели – так поступали малоиндустриализованные экономики без собственной научно-технической базы и образованных кадров лет сорок назад.)

Несмотря на глобализацию, интерес исследователей к национальным инновационным системам объясняется тем, что именно на уровне НИС наиболее отчетливо проявляются механизмы регулирования перетока научно-технологических знаний. Как отмечает профессор Квебекского университета Хорхе Ниози, «в то время как финансовый капитал относительно легко пересекает национальные или региональные границы, переток через эти границы знаний происходит значительно медленнее, что объясняется более герметичным характером последних, т.е. тем, что многие из этих знаний хранятся в человеческих мозгах. Трансфер знаний, в свою очередь, напрямую зависит от трансфера человеческого капитала, мобильность которого весьма ограничена. И уровень этой мобильности прежде всего определяется особенностями механизмов государственного регулирования и эффективностью работы различных государственных и полугосударственных институтов, т.е. всеми теми факторами, при изучении которых и необходимо принимать во внимание наличие национальных границ»[1]. Большое значение здесь имеют особенности национальных менталитетов как результатов исторического развития, культуры, традиций, образования и воспитания – все то, что можно назвать социокультурными основами развития общества и экономики.

Замечания Ниози остаются справедливыми и в пределах государственных границ, поэтому развитие НИС носит, как правило, «очаговый», или сетевой, характер: НИС растет локально, создаются зоны с особо благоприятными для инноваций условиями, затем число зон увеличивается, их опыт тиражируется. Такие особенности формирования инновационных систем отмечались также в работах других авторов.

Сегодня НИС возникают в мире исключительно в результате целенаправленной государственной политики. При этом успех никому не гарантирован. Даже развитые страны не всегда могут похвастаться точным воплощением своих инновационных стратегий. Так, заявленный ЕС в 2000 г. в Лиссабоне план ускорения научного и инновационного развития и преодоления к 2010 г. отставания от США и Японии по коли-

[1] **Оганесян Т., Розмирович С., Медовников Д.** Рождение национальной инновационной системы // Эксперт. – 2010. – № 36 (720) // http://expert.ru/expert/2010/36/rozhdenie_ innovacionoi_sistemy/

чественным и качественным показателям не выполняется и перенесен на более поздние сроки. В своей недавней речи перед Национальной академией наук президент США Барак Обама также признал наличие ряда хронических проблем в этой области[1].

Концепция национальных инновационных систем (НИС) начала активно разрабатываться в конце 1980-х. Ее пионером был профессор Университета Сассекса (Великобритания) Кристофер Фримэн, предложивший как сам термин «национальная инновационная система», так и ряд постулатов этой концепции в работе «Инновации в Японии» (1987). По Фримэну, НИС – это «сеть частных и государственных институтов и организаций, деятельность и взаимодействие которых приводят к возникновению, импорту, модификации и распространению новых технологий»[2].

В современной теории национальная инновационная система определяется как «такая совокупность различных институтов, которые совместно и каждый в отдельности вносят свой вклад в создание и распространение новых технологий, образуя основу, служащую правительствам для формирования и реализации политики, влияющей на инновационный процесс. Как таковая – это система взаимосвязанных институтов, предназначенная для того, чтобы создавать, хранить и передавать знания, навыки и артефакты, определяющие новые технологии»[3]. Таким образом, эффективность инновационного развития экономики зависит не только от того, насколько эффективна деятельность самостоятельных экономических агентов (фирм, научных организаций, вузов и др.) в отдельности, но и от того, «как они взаимодействуют друг с другом в качестве элементов коллективной системы создания и использования знаний, а также с общественными институтами (такими, как ценности, нормы, право)»[4]. В нашем понимании уже тогда отмечалась важнейшая роль социокультурных основ развития инноваций и экономики на их базе.

Российская инновационная система: идеальная и реальная модели

Современные представления о национальной инновационной системе и о ее идеальной модели весьма многообразны. Множество вариантов трактовки понятия НИС обусловлены, с одной стороны, различиями в понимании терминов, составляющих это понятие, исходными позициями исследователей, с другой – существуют объективные межстрановые и межрегиональные различия между инновационными системами.

Так, В. Иванов, Н. Иванова, Й. Розебум и др.[5] представляют НИС как соотношение следующих элементов:

- ♦ предпринимательского сектора;
- ♦ правительственного сектора;
- ♦ научно-исследовательского сектора;
- ♦ организаций по продвижению технологий и других организаций-посредников;
- ♦ организаций гражданского общества;
- ♦ зарубежных партнеров.

---

[1] **Оганесян Т., Розмирович С., Медовников Д.** Рождение национальной инновационной системы // Эксперт. – 2010. – № 36(720) // http://expert.ru/expert/2010/36/rozhdenie_ nnovacionoi_sistemy/

[2] **Freeman C.** Technology Policy and Economic Performance. London, Pinter Publishers, 1987.

[3] **Metcaife S.** The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives. In: Stoneman P. (ed.). Handbook of the Economics of Innovation and Technical Change. London, Blackwell, 1995.

[4] **Smith K.** The Systems Challenge to Innovation Policy. In: Polt W., Weber B. (eds.). Industrie und Glueck. Paradigmenwechsel in der Industrie- und Technologiepolitik. Vienna, 1996.

[5] **Национальные** инновационные системы в России и ЕС / под ред.: В.В. Иванова (Россия), Н.И. Ивановой (Россия), Й. Розебума (Нидерланды), Х. Хайсберса (Нидерланды). – М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2006 // www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id= d9532b63-26a6-4eab...

Не останавливаясь на анализе эффективности, уровня развития и достаточности отдельных элементов, представим их краткое описание в соответствии с видением указанных выше авторов.

Предпринимательский сектор характеризуется низкой степенью его прямого участия в научных исследованиях и разработках. Существует ряд факторов, определяющих данную ситуацию: 1) структурный уклон экономики в сторону низкотехнологичных отраслей добывающей промышленности (т.е. нефтегазовой и горнодобывающей); 2) почти полное отсутствие высокотехнологичных отраслей промышленности, производящих товары массового потребления; 3) государственный контроль над основными технологически сложными отраслями (предприятия аэрокосмического комплекса, атомной энергетики и оборонного сектора); 4) ограниченное число малых инновационных компаний и высокотехнологичных стартапов.

Правительственный сектор в сфере науки, технологии и инноваций состоит из следующих организаций:

1) определяющих политику и координирующих организаций, министерств и ведомств, среди которых: Президентский Совет по науке и высоким технологиям, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Российская Академия наук и Российское космическое агентство (два последних являются крупными реализующими политику агентствами, контролирующими основную часть бюджета, выделяемого на гражданские научные исследования и разработки);

2) финансирующих агентств: большая часть средств государственного финансирования сферы науки, технологий и инноваций направляется напрямую организациям сферы НТИ в форме целевых перечислений; сравнительно небольшая часть средств распределяется на конкурсной основе через такие агентства, как Российский фонд фундаментальных исследований, Российский фонд гуманитарных исследований и Федеральный фонд поддержки малых инновационных предприятий;

3) регулирующих агентств, таких как Федеральная служба интеллектуальной собственности по патентам и товарным знакам (Роспатент), Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и Федеральная антимонопольная служба России.

В целом система регулирования в этих областях находится на современном уровне, тем не менее, суть проблемы обычно заключается именно в усилении инновационного характера регулирующих функций.

Научно-исследовательский сектор России в 2004 г. включал организации, в которых работало около 840 тыс. сотрудников (всех уровней). Большая часть этих организаций – институты отраслевой науки, в том числе оборонного характера, число которых в последние годы существенно сократилось. Российская Академия наук является самой крупной и наиболее известной в стране научно-исследовательской организацией и включает 452 НИИ. Кроме того, имеется несколько отраслевых академий наук, однако только две из них активно заняты в научных исследованиях и разработках: Российская академия медицинских наук (67 институтов); Российская академия сельского хозяйства (297 институтов). Обязанностью этих академий является проведение фундаментальных исследований, но они также проводят и ряд прикладных исследований.

Относительно небольшой является роль российских университетов в научных исследованиях и разработках. Менее 40% учреждений высшего образования в России фактически вовлечены в научные исследования и разработки. Финансирование научно-исследовательской деятельности в университетах осуществляется, прежде всего, на конкурсной основе и в рамках контрактных исследований с правительством и промышленным сектором.

Кроме академий и университетов существует значительный научно-исследовательский потенциал в промышленности (в основном прикладные исследования), относящийся к различным министерствам и федеральным агентствам. Эти институты представляют собой преимущественно наследие советского времени, когда каждое отраслевое министерство имело собственные научно-исследовательские комплексы. В 1990-е годы многие из этих комплексов были приватизированы или закрыты, а лучшие и крупнейшие отраслевые научно-исследовательские центры получили статус государственных научных центров, имеющих право получения федеральной поддержки. В настоящее время функционирует 61 центр. Кроме того, растет число российских компаний, использующих собственные исследовательские мощности, многие из которых были образованы в результате приватизации отраслевых институтов.

Одним из наиболее критических «узких» мест российской инновационной системы является связь между исследованиями, проводимыми государственными институтами и частными компаниями. Существует ряд структур, призванных заполнить эту нишу, таких как *технопарки* (появившиеся в конце 1980-х годов), *центры по коммерциализации инноваций* (появились в 1996 г.) и *центры по трансферу технологий* (появились в 2003 г.). Несмотря на принимаемые усилия, в России еще не преодолен разрыв между государственным и частным секторами исследований и разработок.

Существует несколько *общественных организаций*, пробующих активно влиять на развитие инноваций в России. Наиболее известные из них – Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) и Союз предпринимателей России (ОПОРА). Первый из них представляет в основном крупные компании, а второй – малый и средний бизнес. Обе организации ведут диалог с правительством по ряду проблем в сфере развития НТИ.

Зарубежные партнеры по инновационной деятельности присутствуют во всех сегментах НИС России. Функционируют совместные предприятия, партнерства в рамках контрактных исследований и совместные научно-исследовательские проекты. Растет число западных компаний, заключающих контракты с российскими НИИ на проведение коммерческих исследований. Российские исследовательские организации проявляют активность в мобилизации зарубежной поддержки и проведении контрактных исследований. Свои программы реализуют десятки американских и европейских правительственных и неправительственных фондов и организаций, поддерживая некоммерческую научно-исследовательскую деятельность в России. Средства иностранных партнеров составляют менее 10% всех расходов Российской Федерации на научные исследования и разработки.

На основании выше изложенного обзора[1] можно сделать вывод о том, что структура российской экономики существенно отличается от экономики европейских стран преобладанием крупных компаний, высоким удельным весом добывающей и тяжелой индустрии, практически полным отсутствием высокотехнологичной потребительской индустрии. Следовательно, и российская инновационная система обладает характерными особенностями.

1. Бизнес-сектор не является однородным в отношении инновационной активности. Сложились различные типы отраслевых инновационных систем:

- крупные российские корпорации, работающие в отраслях, связанных с добычей природных ресурсов, располагают достаточными возможностями для поддержки собственных и контрактных исследований и получения новых зарубежных технологий; эти компании ускоренными темпами изучают возмож-

[1] **Национальные** инновационные системы в России и ЕС / под ред.: В.В. Иванова (Россия), Н.И. Ивановой (Россия), Й. Розебума (Нидерланды), Х. Хайсберса (Нидерланды). – М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2006 // www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id= d9532b63-26a6-4eab...

ности стратегического использования партнерской сети и альянсов, их поддержка национальным научно-исследовательским учреждениям, а также высокотехнологичным малым и средним предприятиям начинает расти;

- компании динамично развивающейся российской отрасли коммуникаций, рост которых происходил в рамках технологических альянсов с зарубежными партнерами, сейчас в наибольшей степени вовлечены в высокотехнологичный бизнес, включая телекоммуникационное оборудование, электронное оборудование и микроэлектронику, информационные технологии, оборонные технологии и медицинское оборудование;
- компании аэрокосмической отрасли, сохранившие передовые мировые технологии, имеют все возможности удержать это превосходство посредством мощной правительственной поддержки, а также вовлечения в международные партнерские сети и стратегические технологические альянсы; объемы федеральной поддержки НИОКР в этих отраслях стремительно росли в течение последних двух лет;
- компании автомобильной отрасли занимают крайне слабые позиции по сравнению с их зарубежными конкурентами по уровню и масштабам инновационной деятельности;
- среди отраслей, обслуживающих потребительские рынки, наиболее высокие индикаторы инновационной активности, связанной с модернизацией производства, имеет пищевая промышленность; в частности, она является крупным потребителем зарубежного оборудования;
- как показывает опыт большинства российских компаний различных отраслей, их технологическая и инновационная деятельность базируется на собственной научно-исследовательской инфраструктуре и технологическом опыте, а также в значительной степени на импортируемых зарубежных технологиях; за исключением аэрокосмической и оборонной отраслей, государственная поддержка не выглядит решающим фактором для инноваций в этих крупных компаниях. Их опыт показывает, что непрямые меры поддержки (такие, как институциональная и правовая стабильность, доступ к источникам финансирования) более эффективны, чем те, которые призваны напрямую влиять на инновационный процесс.

2. Правительственный сектор представлен некоторыми министерствами и ведомствами, которые вовлечены в процесс формирования инновационной политики, ее реализации и финансовой поддержки:

- Министерство образования и науки – ведущий государственный орган, ответственный за формирование и реализацию инновационной политики. Вместе с тем Министерство экономического развития и торговли также развивает ряд инициатив в этой области и становится важным игроком в региональной инновационной системе;
- четыре государственных ведомства, которые контролируют большинство гражданских бюджетных НИОКР: Российская Академия наук (РАН), Российское космическое агентство (Роскосмос), Федеральное агентство по промышлен-ности и Федеральное агентство по науке и инновациям; два последних являются исполнительными структурами Министерства промышленности и энергетики и Министерства образования и науки, соответственно; Министерство обороны ответственно за федеральный военный бюджет НИОКР, но его политика открыто не сформулирована;
- часть средств федерального бюджета НИОКР распределяется на конкурентной основе посредством целевых федеральных программ и фондов, в том числе: Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный

научный фонд, Фонд поддержки малых и средних предприятий в научно-технической сфере;
- деятельность министерств, вовлеченных в другие аспекты регулирования инновационной деятельности, такие как конкуренция, банкротство, поддержка МСП, пока недостаточно сосредоточена на стимулировании инновационной деятельности.

3. Исследовательский сектор российской инновационной системы достаточно объемен – это почти 4000 научно-исследовательских учреждений, более половины которых номинально относятся к предпринимательскому сектору (де-факто, однако, большинство из них управляются государственными агентствами). В настоящее время федеральное руководство начинает осуществление наиболее важной реформы научно-исследовательского сектора, которая должна повысить его общую эффективность и осуществить более активную интеграцию в национальную инновационную систему. Частью этой реформы должно стать существенное увеличение окладов, улучшение оборудования и инфраструктуры.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, можно выделить следующие сильные и слабые стороны НИС России.

Сильные стороны российской инновационной системы:
- твердые позиции или лидерство во многих областях фундаментальной науки;
- развитая система научно-исследовательских институтов в различных сферах НИОКР;
- твердые международные позиции в ряде технологических областей, таких как аэрокосмическая, металлургическая, энергетическая;
- высокообразованные кадры;
- рост предпринимательской активности в новых высокотехнологичных отраслях, включая сектор телекоммуникаций, создание программного обеспечения, нано- и биотехнологий.

Слабые стороны российской инновационной системы:
- большинство российских бизнес-структур не имеют четкой инновационной стратегии и не осуществляют инвестиций в собственные научно-исследовательские разработки;
- правительство пока не интегрирует элементы научной, экономической, промышленной и образовательной политики в долгосрочную инновационную стратегию; это требует большей координации и построения консенсуса между различными министерствами, их экономическими и гражданскими партнерами;
- система научно-исследовательских разработок в значительной степени изолирована от требований рынка и общества и нуждается в структурных реформах и повышении уровня интеграции с предпринимательским сектором и гражданским обществом.

Элементы НИС России в отечественной правовой и научной литературе

В Базовом докладе по проблемам развития национальной инновационной системы Российской Федерации *Министерства образования и науки Российской Федерации*[1] национальная инновационная система представлена такими элементами, как:

1) третичное (среднее профессиональное, высшее и послевузовское) образование. При этом отмечается, что только 15–20% вузов участвует в инновационной деятельно-

[1] **Национальная** инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации. Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. – М.: Министерство образования и науки Российской Федерации, 2009 // www.ifap.ru/library/book449.pdf

сти, хотя в последнее время, благодаря усилиям министерства образования, объемы НИР в высшей школе начали расти;

2) сектор исследований и разработок: государственные академии наук, научные центры и наукограды, некоммерческие исследовательские организации, вузы;

3) предпринимательский сектор. По оценкам авторов, роль бизнеса в инновационной системе совпадает в основном с оценками в других работах[1];

4) инновационная инфраструктура: информационная, организационная и финансовая инфраструктура; инфраструктура поддержки малого инновационного предпринимательства; фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере; инкубаторы, технопарки и инновационно-технологические центры. По оценкам авторов, ведущая роль в создании объектов инфраструктуры принадлежит региональным университетам и научным центрам, при этом лишь 25–30 созданных технопарков и инновационно-технологических центров отвечает современным требованиям.

Л. Гохбергом[2] национальная инновационная система рассматривается с акцентом на системность взаимодействия ее элементов.

□ Автор указывает, что взаимосвязи выполняют системообразующую роль элементов НИС. На развитие инновационной деятельности влияет не только эффективность, но и совокупность прямых и обратных связей между различными элементами НИС, стадиями инновационного цикла, производителями и потребителями знаний, фирмами, рынком, государством и т.п. как в пределах региональных и национальных границ, так и в глобальном масштабе.

□ Успешная реализация инноваций зависит от наличия и общедоступных знаний, создаваемых, например, государственными научными организациями и университетами, и собственной научно-исследовательской базы, и ноу-хау компаний. Важную роль играют здесь также сложившиеся формы связи между наукой и производством и передачи технологий, уровень развития инфраструктуры, механизмы финансирования науки и инноваций, принятая стратегия научно-технической политики, т.е. все то, что принято называть механизмами поддержки и продвижения инноваций.

□ Еще одна принципиальная характеристика НИС – центральная роль предприятий в инновационном процессе. Наука может продуцировать знания и даже стимулировать спрос на них, предлагая новые, ранее неизвестные технологии, овладение которыми обеспечивает усиление конкурентных позиций предприятий, но именно последние осуществляют практическую реализацию инноваций, их продвижение к потребителям и формирование обратных связей.

□ Автор акцентирует внимание на том, что только комплексный подход к реструктуризации национальной инновационной системы позволит преодолеть те диспро-порции и «узкие места», которые стали тормозом на пути инновационного развития отечественной экономики. Сегодня Российская инновационная система существует, но не работает.

А.В. Брижань[3] определяет НИС как совокупность хозяйствующих субъектов (предприятий, научных учреждений, потребителей) и институтов (правовых, законодательных, финансовых, социальных), взаимодействующих в процессе производства,

---

[1] **Национальные** инновационные системы в России и ЕС / под ред.: В.В. Иванова (Россия), Н.И. Ивановой (Россия), Й. Розебума (Нидерланды), Х. Хайсберса (Нидерланды). – М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2006 // www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id= d9532b63-26a6-4eab...

[2] **Гохберг Л.** Национальная инновационная система России в условиях «новой экономики» // Вопросы экономики. – М. – 2003. – № 3 // http://stra.teg.ru/lenta/innovation/1635

[3] **Брижань А.В.** Национальная инновационная система как ключевой элемент развития экономики России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – Краснодар, 2006 // http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=123302

распространения и использования конкурентоспособных знаний и технологий, направленных на реализацию стратегических целей устойчивого развития экономической системы и способствующих повышению конкурентоспособности ее субъектов (предприятий, регионов, страны в целом), в том числе на международном уровне.

На основе анализа и обобщения исследований элементов инновационной системы в работах отечественных и зарубежных экономистов, в данной работе представлено авторское видение структуры НИС, которая включает:

1) приоритеты и стратегия инновационной политики;

2) нормативно-правовую базу в области развития и стимулирования инновационной деятельности;

3) инновационную инфраструктуру;

4) систему генерации и распространения знаний;

5) инновационные предприятия, включая крупные научно-промышленные корпорации, высокотехнологичное промышленное производство;

6) учреждения в сфере образования и профессионального обучения для подготовки кадров по организации и управлению в инновационной сфере;

7) рыночные условия, способствующие внедрению инноваций;

8) маркетинговую и финансовую составляющие создания и продвижения инноваций, системы продвижения и финансирования инноваций;

9) взаимодействие с международной средой;

10) механизм инновационного развития, отражающий систему взаимоотношений между выше перечисленными элементами.

Кроме указанных элементов, необходимо рассматривать совокупность социальных, политических, культурных и международных факторов, которые оказывают непосредственное влияние на динамику и характер развития инновационной системы в пределах национальных границ.

М.И. Абрамовой[1] НИС рассматривается как совокупность субъектов инновационной деятельности в России, представленной государством, научными учреждениями, объектами инновационной инфраструктуры. При этом указывается на разрозненный характер элементов существующей НИС России. Модель перспективной российской НИС представляется как системное взаимодействие науки и реального сектора экономики, сопровождающееся квалифицированной поддержкой инфраструктурных компонентов на основе инновационно-ориентированной стратегии государственного развития и осуществляемое в инновационной рыночной среде.

В.Г. Варнавский[2] при описании НИС особое внимание уделил первичности реальной экономики в определении конфигурации НИС и ее эффективности. Инновации, понимаемые как научно-технические нововведения, внедренные в производство, представляют собой надстроечные явления. Они генерируются в умах ученых, инженеров, конструкторов, приобретая форму изобретений, открытий, новых программных и иных продуктов. Затем материализуются рабочими в опытных образцах и после успешных испытаний могут превратиться в необходимый элемент воспроизводственного процесса.

По всем законам общественного развития надстройка не может существовать без базиса – реальной экономики, промышленности, подпитывающей инновационный процесс, формирующей спрос на инновации и одновременно являющейся их потре-

---

[1] **Абрамова М.И.** Национальная инновационная система России: современное состояние и перспективы развития. Материалы международной научно-практической конференции «Инновации в современном мире», 31 октября 2011 г. – Саратов: СГСЭУ // http://sibac.info

[2] **Варнавский В.Г.** Национальная инновационная система России – проблема формирования базиса // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2008. – № 3 (36).

бителем. Однако в современной России, как указывается в работе В.Г. Варнавского[1], наблюдается уникальное явление, когда надстроечная конструкция – НИС – создается государством в значительной степени в отрыве от базиса.

Советский Союз имел инновационную систему – одну из самых передовых для своего времени. Она начала создаваться с конца 1920-х – начала 1930-х годов в эпоху индустриализации, сопровождалась высокими темпами роста промышленного производства и опиралась на импорт. В тот период страна активно использовала закупки передовой зарубежной техники и технологий, но параллельно ее руководство вело работу по всем направлениям промышленного развития. Формировалась собственная мощная производственная база. Создавалась сопутствующая ей инфраструктура: конструкторские, чертежные и проектные бюро, научные лаборатории и центры, академические и отраслевые институты. Велась подготовка специалистов в вузах и профессионально-технических училищах. Это была реализация комплексного, стратегически оправдавшего себя в последующем подхода к проблеме обеспечения позиций в научно-технической сфере, который в итоге гарантировал сохранение независимости страны и победу в Великой Отечественной войне.

Пика советская инновационная система достигла, по-видимому, в 1950–1960-е годы. После этого в течение двух десятилетий наблюдалось нарастающее отставание отечественной инновационной системы от аналогичных систем западных стран, а после 1992 г. она вообще стала быстро деградировать. Развал СССР и начавшиеся экономические реформы (ликвидация промышленных министерств, резкое сокращение финансирования науки и государственных заказов на НИОКР) разрушили остатки командно-административной системы «внедрения» науки в производство, привели к резкому снижению инновационной активности.

Но главное, по мнению В.Г. Варнавского – «…даже не снижение производства станков, машин и оборудования, а уничтожение инфраструктуры инноваций: ликвидация конструкторских бюро, потеря научных школ и технологий, утрата образовательных программ и специальностей, навыков и знаний. Нарастить производство можно достаточно быстро, но только тогда, когда для этого имеются технологии и кадры, если есть конструкторы, инженеры, рабочие, умеющие создавать чертежи, читать их и производить по ним изделия.

С 1990 г. по настоящее время в стране прекратили существование 4500 прикладных (отраслевых) научно-исследовательских институтов. Из 6000 (1990 г.) их осталось всего 1500 (2005 г.). Да и те, за редким исключением, влачат жалкое существование, живя на подачки из бюджета и доходы от сдачи площадей в аренду. Понятие «отраслевая наука» фактически умерло за исключением энергетического и частично металлургического и транспортного секторов. ... В категориях созидания и творчества академическая наука становится слабее и слабее. Она все больше «атомизируется», превращаясь из коллективного творчества в индивидуальное ремесло, направленное на зарабатывание денег. Силы науки истощаются физически и морально. Она слабеет, не подпитываясь осознанием своей значимости для государства и общества. … Создание национальной инновационной системы без реанимации, во-первых, собственной обрабатывающей промышленности, а во-вторых, создания во многом практически заново всей инфраструктуры научного обеспечения и системы профессиональной подготовки – это утопия. Только одновременное возрождение базиса и надстройки, в первую очередь, отечественного машиностроения и науки должно быть признано магистральным путем инновационного развития нашей страны в XXI в.»[2].

---

[1] **Варнавский В.Г.** Национальная инновационная система России – проблема формирования базиса // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2008. – № 3 (36)..

[2] Там же.

Сегодня Национальная инновационная система России – это пока что только фантом, политический лозунг, не имеющий под собой ни экономического, ни институционального базиса. Экономика России с гипертрофированной структурой, в которой разбухают сектора: финансовый, государственного управления, маркетинга и другие, а одновременно исчезают целые отрасли основного потребителя наукоемкой продукции – машиностроения, никогда не будет предъявлять повышенный спрос на инновации.

Директивно российское государство и сейчас в состоянии достаточно быстро произвести изменения в структуре расходов бюджета в направлении резкого роста затрат на науку, технологии, опытно-конструкторские работы. Это чисто организационное и финансовое мероприятие, которое не требует серьезных институциональных реформ, достаточно лишь наличия политической воли. Но приведет ли это к повышению внутреннего спроса на нововведения со стороны российских предприятий? Куда пойдут изобретения российских ученых, конструкторов, инженеров и техников? И будут ли эти изобретения осуществлены в связи с тем, что за последние десятилетия существенно поменялась не только структура экономики, но и социокультурная основа общества – источник человеческого капитала для инноваций?

Т. Оганесяном и другими авторами[1] национальная инновационная система понимается как исторически сложившаяся подсистема национальной экономики, которая состоит из различных институтов и экономических структур, оказывающих влияние на темпы и направления технологических изменений в обществе.

Россия обладает обширной, богатой и неравномерно освоенной территорией, большим населением, умным, образованным и творческим народом, разнообразной структурой экономики и слишком сложной техносферой. Чтобы обеспечить обороноспособность и безопасность границ, экономику – квалифицированными трудовыми ресурсами, все население – работой не только по добыче и транспортировке сырья, сегодня, и тем более в будущем, необходима эффективная национальная инновационная система. Для создания такой системы у России имеются необходимые предпосылки:

1. Строить НИС нужно не в «чистом поле», не на пустом с точки зрения инноваций месте, как это было в большинстве стран, например в Бразилии, Малайзии, Сингапуре, Южной Корее. У России есть собственная традиция организации промышленности, науки и образования. В течение всего XX века нашей стране удавалось вести собственные исследования и разработки практически по всему спектру технологий, в результате чего она стала одним из мировых лидеров в технологической области.

2. За последнее десятилетие созданы многие важные для функционирования НИС институты в соответствии с новыми доктринами развития.

3. Сочетаемость этих институтов с доставшимся в наследство от предыдущего века научно-техническим потенциалом в составе НИС решается путем формирования новых механизмов поддержки инновационного развития.

4. У России есть значительные запасы природных ресурсов. Их освоение, при грамотной государственной политике (что тоже является элементом НИС), обеспечивает весьма емкий и платежеспособный рынок для новых технологий и продуктов. Значительная доля российской промышленности (в том числе высокотехнологичной) должна работать на обеспечение потребностей добычи природного сырья (как это происходит сегодня в Норвегии).

5. Необходимость для России развивать инфраструктуру (транспортную, телекоммуникационную, энергетическую), создавать новые системы транспортных ком-

[1] **Оганесян Т., Розмирович С., Медовников Д.** Рождение национальной инновационной системы // Эксперт. – 2010. – № 36 (720) // http://expert.ru/expert/2010/36/rozhdenie_ innovacionoi_sistemy/

муникаций (высокоскоростной железнодорожный и автомобильный транспорт, организация городских транспортных потоков, региональная авиация, сеть транспортных хабов и логистических центров, системы доставки грузов на отдаленные территории) может стать для России мощнейшим локомотивом развития инноваций через систему государственных закупок и государственно-частное партнерство.

6. Масштабы и географическое разнообразие территории страны обусловливают большую роль государства, необходимую для удержания и развития этой территории. Сильное государство как инновационно-ориентированная власть должно играть ведущую роль в российской НИС как на старте больших проектов, когда от власти понадобится «принуждение к инновациям», так и в повседневной жизни страны.

7. Огромная территория с разнообразными в социально-экономическом плане регионами предопределяет очаговость развития инновационных процессов и инновационных систем, локализацию их в наиболее подготовленных регионах.

Последнее замечание актуально не только для крупных регионов, но и для крупных субъектов Федерации и муниципальных образований. Разговоры о том, что специально созданные центры инноваций будут оттягивать ресурсы из других регионов или районов и тормозить таким образом их инновационное и социально-экономическое развитие, не более чем популизм. История развития НИС в различных странах свидетельствует о том, что в начале пути формирование сети центров инновационной активности в отдельных районах города и области, рассеянных по всей стране, в дальнейшем становится важным фактором связанности ее регионов и ускоренного экономического развития.

Эффективность НИС: предпосылки и факторы

Зарубежные исследователи утверждают, что наряду с наличием экономических (и историко-технологических) предпосылок построения успешно работающих НИС важнейшим фактором, определяющим эффективность национальных инновационных стратегий, следует считать качество государственного и муниципального управления, умение политического руководства страны, региона и муниципалитета планировать и реализовывать крупномасштабные инновационные проекты. Этот фактор успеха НИС относится к числу часто упоминаемых у разных исследователей, с конца 1990-х годов число таких работ в специальной литературе стабильно растет.

Мировой опыт показывает, что задачи создания отдельных элементов НИС должны быть связаны воедино. Ее формирование не может быть прерогативой одного министерства, а требует координации как между федеральным правительством, региональной и муниципальной властью, так и между различными ведомствами, различными партнерами в экономике и обществе. Иногда для этих целей создается специальное министерство, комитет или ведомство, регулирующее все вопросы инновационного развития. В качестве примера такого ведомства можно вспомнить Национальный совет по науке и технологии в Южной Корее под руководством президента. Иногда эта задача решается по-другому: разрабатывается стратегия общего плана действий, а затем встраивается в политику каждого министерства и ведомства (например, так происходит в США).

Какую линию выберет Россия – вопрос пока открытый. В настоящее время авторитетный центр управления и надлежащая координация действий различных ведомств в этой области в стране отсутствуют. Существующие министерства с задачей координации этой деятельности не справляются, а на уровне аппаратов Президента и Правительства соответствующих структур нет. На уровне субъектов Федерации и муниципалитетов дела обстоят еще хуже.

Л.К. Гуриева[1] считает, что НИС в России начала формироваться с выступления Президента РФ. В августе 2000 г. на встрече с деятелями науки Президент РФ озвучил идею образовать Совет по науке и высоким технологиям при Президенте России, который будет корректировать государственную политику в области создания экономики инновационного типа. 8 ноября 2001 г. указом В. Путина образован Совет по науке и высоким технологиям при Президенте России. Основные задачи Совета – определение приоритетных направлений государственной научно-технической политики и меры по ее реализации; экспертиза проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов, касающихся этой политики.

В декабре 2001 г. В. Путин на встрече с членами Президиума Российской академии наук впервые заявил о необходимости перехода от сырьевой экономики к инновационной. Для этого необходимо создать целостную национальную инновационную систему с развитой инфраструктурой, цивилизованным рынком технологий и правовой охраной результатов интеллектуального труда. Строительство НИС не может пройти без реформирования Академии наук. Среди важнейших направлений реформы названа необходимость инвентаризации структуры и материальной базы науки. Сетуя на крайне низкие темпы коммерциализации науки и на то, что «примеров успешно сотрудничающих с бизнесом новых научных структур совсем мало», Президент РФ призвал искать новые механизмы участия отечественного капитала в научных инновациях. Что касается государственного финансирования, Президент прямо потребовал изменения механизма финансирования институтов РАН и перехода от так называемого целевого к конкурсному планированию и финансированию науки.

В 2003 г. состоялось специальное правительственное заседание, посвященное рассмотрению концепции национальной инновационной системы.

Наиболее простая модель, описывающая взаимодействие элементов НИС, показывает, что роль частного сектора заключается в разработке технологий на основе собственных исследований и в рыночном освоении инноваций, роль государства – в содействии производству фундаментального знания (в университетах) и комплекса технологий стратегического (военного) характера, а также в создании инфраструктуры и благоприятных институциональных условий для инновационной деятельности частных компаний. В рамках этой общей модели формируются национальные особенности НИС: большая или меньшая роль государства и частного сектора в выполнении указанных функций; относительное значение крупного и мелкого бизнеса; соотношение фундаментальных и прикладных исследований и разработок; динамика развития и отраслевая структура инновационной деятельности.

Директора российских промышленных предприятий, рассматривая инновационный процесс, обычно исходным считают производство, которое модернизируется, технологически обновляется или переналаживается для выпуска новой продукции. Под этим углом зрения инновационная деятельность является одним из видов обслуживания производства, процессов его функционирования и развития.

Но если анализируется инновационный процесс как модель функционирования целостной системы, тогда предметом исследования становятся два его взаимосвязанных аспекта: технологический процесс создания инновационного продукта и налаживания его производства, а также социально-экономические факторы, которые обеспечивают возможность и характер его протекания в конкретных условиях определенного общества.

Это означает, что для создания, производства и распространения инноваций нужны не только развитые образование, наука и производство, способное воспринимать ее достижения, а также потребители инновационной продукции, но и стимулы,

[1] **Гуриева Л.К.** Национальная инновационная система России: модели и инфраструктура // www.viu-online.ru/science/publ/bulleten92002/

побуждающие людей создавать и вводить инновации в действие, финансовые средства, благоприятные социальные условия и ориентация на научно-технический прогресс. Если эта ориентация положительная, то общество формирует инновационную систему. Последняя объединяет образование, науку и производство и включает в себя все компоненты структуры инновационного процесса, как научно-технологические, так и социально-экономические.

Н.А. Иванова[1] приводит следующее определение НИС: «Национальная инновационная система – это совокупность взаимосвязанных организаций (структур), занятых производством и коммерческой реализацией научных знаний и технологий в пределах национальных границ. В то же время НИС – комплекс институтов правового, финансового и социального характера, обеспечивающих инновационные процессы и имеющих прочные национальные корни, традиции, политические и культурные особенности».

В методологическом плане представление об инновационной системе означает признание необходимости целостного подхода к инновационному процессу, его формированию, структуре и динамике. Социальное значение имеют не разрозненные попытки использовать конкретные разработки в конкретном производстве, не частичные меры по отлаживанию тех или иных звеньев инфраструктуры инновационного процесса, а формирование целостной гибкой и динамичной инновационной системы, способной решать проблему изменения или модернизации технологического базиса общества. Поэтому методология системного подхода приобретает здесь принципиальное значение не только в теоретическом, но и практическом плане.

Важнейшим элементом НИС[2] признается инфраструктура инновационной системы. Инновационный процесс связан вообще со всей экономикой страны, и связь эта весьма диалектична: активизация инновационной деятельности приобретает ключевое значение для подъема экономики, для устойчивого экономического роста, и в то же время инновационный процесс невозможен без экономической, социальной, правовой поддержки. Более того, при наличии необходимого научно-технического потенциала социально-экономические факторы в качестве «социально-экономической инфраструктуры» инновационной системы приобретают решающее значение в развертывании инновационной деятельности.

Другим элементом НИС является стимулирование и мотивация инновационного цикла, источники его финансирования, его правовое регулирование, решение многообразных задач, связанных с международными отношениями в сфере научно-технологической и инновационной деятельности. Но исходной здесь является проблема востребованности инноваций производством, обществом, государством.

С.Д. Валентей в монографии «Инновационный путь для новой России»[3] отмечает, что выступить основой формирования НИС могут хозяйственные комплексы и научный потенциал регионов. При этом формирование региональных полюсов НИС требует ряда ограничений для того, чтобы особые условия для отдельных регионов не консервировали отсталость других субъектов Российской Федерации. В этих условиях выработка единых для субъектов РФ принципов региональной инновационной политики недопустима и невозможна, поскольку для каждой группы субъектов РФ факторы создания региональных инновационных систем будут различны.

По мнению Е.М. Бухвальда, «формирование региональных инновационных систем (РИС) требует активных созидательных действий со стороны федерального

---

[1] **Иванова Н.** Национальные инновационные системы // Вопросы экономики. – 2001. – № 7, с. 61.

[2] **Гуриева Л.К.** Национальная инновационная система России: модели и инфраструктура // www.viu-online.ru/science/publ/bulleten92002/

[3] **Инновационный** путь развития для новой России / под ред. В.П. Горегляда. – М.: Наука, 2005. – С. 34–35.

центра»[1]. Это связано с необходимостью решения ряда задач, направленных на формирование единых подходов согласования федеральных и региональных приоритетов развития инновационных процессов, мер поддержки инновационной деятельности, единого правового пространства инновационной деятельности. Иными словами – создание предпосылок формирования и функционирования инновационно-ориентированной власти [АК].

В другой коллективной монографии[2] красной нитью проводится мысль о том, что развитие инновационной экономики России возможно только при комплексном решении широкого круга важнейших вопросов развития инновационной системы, но при этом особое значение придается инновационной ориентированности власти, от действий которой зависит не только судьба науки, но страны.

Таким образом, подводя итог выполненному анализу существующих подходов к определению НИС и опираясь на результаты собственных исследований, можно сделать следующее заключение.

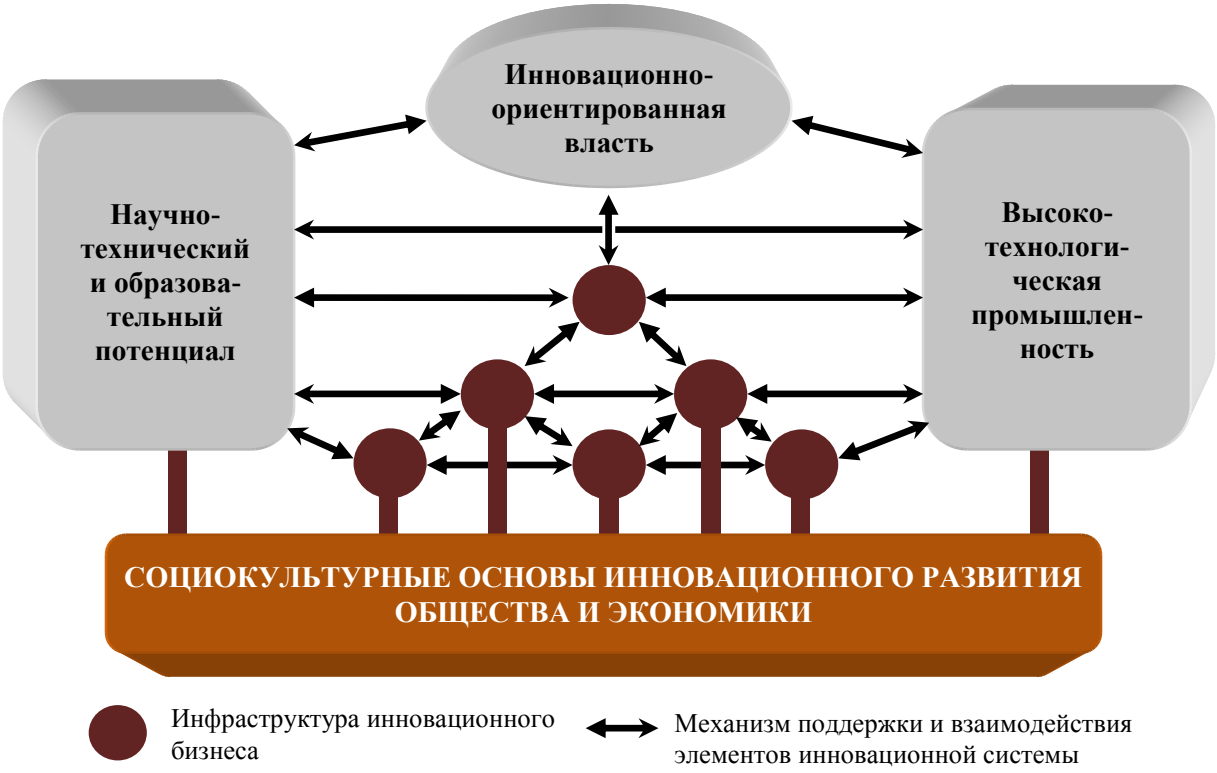


Рис. 4.1. Основные элементы национальных инновационных систем развитых стран

Эффективное развитие экономики страны, региона и отдельных муниципальных образований по инновационному пути предполагает наличие национальной инновационной системы (рис. 4.1), развивающейся на определенной территории, включающей в себя: инновационно-ориентированную власть; развивающийся научно-технический и образовательный потенциал; мотивированную высокотехнологичную промышленность; инфраструктуру инновационной деятельности; механизмы поддержки инноваций; механизмы взаимодействия элементов инновационной системы; социокультурные основы инновационного развития общества и экономики.

---

[1] **Инновационный** путь развития для новой России / под ред. В.П. Горегляда. – М.: Наука, 2005. – С. 274–287.

[2] **Инновационный** менеджмент в России: вопросы стратегического управления и научно-технической безопасности / Руководитель авторского коллектива В.Л. Макаров, А.Е. Варшавский. – М.: Наука, 2004. – С. 867.

Реализация принципов комплексности и сбалансированного развития всех элементов инновационной системы здесь особенно важна. При этом инновационная система должна иметь оптимальную с позиции существующих, развивающихся и вновь создаваемых элементов, пространственную организацию и оптимальное разграничение полномочий между уровнями власти по развитию отдельных элементов национальной инновационной системы.

Уровни пространственной организации элементов инновационной системы могут быть различными в зависимости от интересов государства и экономической целесообразности (эффективности). Это, например, межрегиональный уровень, уровень субъекта Федерации, межмуниципальный, муниципальный, внутримуниципальный уровни.

4.2. Развитие инновационной системы в регионе: опыт Новосибирской области

Сегодня инновационная система России и ее территорий представлена отдельными элементами, пришедшими (оставшимися) в основном из эпохи крупных научно-технических программ СССР. Это НИИ РАН, РАМН, РАСХН, ряд отраслевых НИИ, которые в совокупности составляют основу инновационных процессов в России. Промышленные предприятия, базировавшиеся на высоких и уникальных технологиях, сегодня утеряли ряд таких технологий, однако в условиях технического перевооружения готовы к освоению новых технологий и производству новой продукции (рис. 4.2).

Рис. 4.2. Основные элементы инновационной системы г. Новосибирска

Социокультурные основы инновационного развития

Серьезные изменения претерпели социокультурные основы инновационного развития. Под социокультурными основами понимаются исходные посылки для осуществления человеческой деятельности с позиции методологического подхода, базирующегося на системных принципах, сущность которого состоит в попытке рассмотрения общества как единства культуры и социальности, образуемых и преобразуемых деятельностью человека. Это единство, согласно принципам системного подхода, образует целое, свойства которого не выводимы из характеристик частей. Сама личность при социокультурном подходе рассматривается как часть, связанная с обществом системой отношений и культурой как совокупностью ценностей и норм. Образование, воспитание и традиции в этой системе занимают ключевые позиции.

В эпоху социализма социокультурную основу экономического развития, в том числе инновационных процессов, составляли исторические традиции пассионарности российских ученых и русской интеллигенции, качественная (по различным оценкам лучшая в мире) система образования, совмещенная с воспитанием и воспроизводством российских традиций, менталитет высокой ответственности за порученное дело, идеологическое обеспечение актуальных общественно-политических процессов, четко выстроенные общественные приоритеты.

В настоящее время изменения в российской социокультурной системе и, в частности, в образовании имеют, скорее, отрицательные результаты. Деидеологизация и отсутствие четких общественных приоритетов развития, утеря ряда традиций отрицательно сказалось на развитии социокультурных основ инновационных процессов.

Научный и образовательный потенциал

В настоящее время в г. Новосибирске насчитывается около 90 крупных и средних организаций, осуществляющих научную деятельность, при этом общая численность исследователей и разработчиков составляет более 20 тыс. человек. Из общего числа организаций, осуществляющих научную деятельность, 3/4 – научно-исследовательские, 1/6 – высшие учебные заведения. Также в городе научными изысканиями занимаются несколько предприятий, конструкторских организаций, проектно-изыскательских организаций, общественная организация и пр. На долю фундаментальных научных исследований в г. Новосибирске приходится более 60% всех внутренних затрат на исследования и разработки.

Академическая наука в городе представлена 34 учреждениями и организациями ННЦ СО РАН, 8 организаций находятся в ведомственной принадлежности СО РАМН, 10 институтов и 2 конструкторских бюро – в СО РАСХН (р.п. Краснообск), 1 организация – Российской академии образования.

В основу научной деятельности ННЦ СО РАН заложены такие принципы организации науки, как мультидисциплинарность, привязка тематики к территориальным проблемам, сочетание фундаментальных и прикладных исследований, разнообразие форм их связи с производством, тесное взаимодействие науки и образования. Сформирована мощная научно-экспериментальная база национального масштаба.

В настоящее время Новосибирский научный центр СО РАМН объединяет 8 научно-исследовательских институтов (с пятью клиниками), расположенных в трех районах города. В ННЦ работают более 370 членов РАМН, докторов и кандидатов наук. Всего в ННЦ СО РАМН работает порядка 1,6 тыс. человек, из них более 500 – научных сотрудников.

Ученые-медики тесно сотрудничают с коллегами и смежными организациями СО РАН, научно-исследовательскими и лечебно-профилактическими учреждениями здравоохранения России, Новосибирска и других сибирских городов.

Серьезным элементом потенциала медицинской науки в Новосибирске является ГУ НИИ патологии кровообращения имени академика Е.Н. Мешалкина Министерства здравоохранения и социального развития России.

Государственное унитарное предприятие Государственный научный Центр вирусологии и биотехнологии «Вектор» – градообразующее предприятие п. Кольцово, один из крупнейших в России научно-промышленных комплексов. Основные направления деятельности Центра – проведение фундаментальных и поисковых научно-исследовательских работ, ориентированных на получение новых знаний в области молекулярной биологии, вирусологии, генной инженерии, эпидемиологии, биотехнологии, экологии и использование их в интересах народного хозяйства страны.

Образовательный потенциал города представлен системой государственных и муниципальных образовательных учреждений дошкольного, общего образования, профессионально-техническими и учебными учреждениями, среднеспециальными учебными заведениями и ВУЗами.

Особое место в образовательном потенциале города занимает высшая школа. В настоящее время система высшего образования представлена 30 государственными ВУЗами, в том числе: 20 университетами, академиями и институтами; 2 военными институтами; 8 филиалами ВУЗов Москвы, Санкт-Петербурга, Томска и Кемерово, в число которых входит Академия национальной безопасности обороны и правопорядка (Москва) и Барнаульский юридический институт МВД. Также высшая школа представлена 18 негосударственными высшими учебными заведениями, из них 10 новосибирских и 8 филиалов иногородних (5 московских, 2 петербургских, 1 томский) в основном экономического и юридического профиля.

С учетом негосударственных вузов число студентов в настоящее время составляет около 155,0 тыс. человек. На 1000 человек населения Новосибирска приходится более 100 студентов. Перечень специальностей высших учебных заведений города включает сегодня более ста специальностей и свыше 350 специализаций.

Среднее профессиональное образование в г. Новосибирске представлено в основном государственными средними специальными учреждениями и частично – негосударственными. Численность обучающихся в государственных СУЗах составляет около 45 тыс. человек. Сегодня система образования города готовит специалистов практически всех специальностей, необходимых для устойчивого экономического развития и готова формировать образовательные программы для подготовки специалистов будущих профессий, необходимых для развития экономики области. Однако следует отметить, что система образования как источник новых знаний и инновационных идей сегодня не соответствует вызову времени. Последние исследования показали, что высшая школа сегодня в значительной степени ориентирована на воспроизводство кадров в традиционной структуре, сформировавшейся в СССР.

Производственно-технический потенциал

Производственно-технический потенциал Новосибирска сосредоточен на градообразующих предприятиях основных отраслей города, на малых предприятиях, представляющих собой новые структуры наукоемкого предпринимательства, работающих в основном на результатах деятельности научных учреждений.

Основу промышленного комплекса Новосибирска составляют порядка 230 крупных и средних промышленных, в основном высокотехнологичных, предприятий. Новосибирская область дополнительно представлена такими предприятиями, как Новосибирский электродный завод, Новосибирский завод искусственного волокна, Искитимцемент, Линевский домостроительный комбинат, Бердский электромеханический завод, Бердский завод биопрепаратов, Кудряшовский свинокомплекс и др., которые производят подавляющий объем всей промышленной продукции Новосибирской области.

Промышленные предприятия Новосибирской агломерации в соответствии с отраслевой классификацией представляют черную и цветную металлургию, химическую и нефтехимическую промышленность, машиностроение и металлообработку, электронную, лесную и деревообрабатывающую промышленность, промышленность строительных материалов, легкую, пищевую и медицинскую промышленность.

На базе научных разработок новосибирской науки функционирует более 400 инновационных предприятий, продукция которых устойчиво востребована в России и во всем мире. Такой промышленный, научный и образовательный потенциал является основой стратегического развития г. Новосибирска как технополиса мирового уровня и Новосибирской агломерации на базе инновационной экономики.

Решением Совета депутатов г. Новосибирска от 17.02.2010 № 1526 утверждена в рамках Стратегического плана устойчивого развития Новосибирска Комплексная целевая программа «Развитие наукоемкого производства и инноваций в промышленности города Новосибирска до 2020 года», направленная на крупномасштабное использование научных результатов в промышленном производстве. Данная программа реализуется в рамках действующих промышленных предприятий города Новосибирска, выполняющих также роль инкубаторов, однако логика развития инноваций часто приводит к необходимости создания самостоятельных производств, уже не связанных с инкубатором. В связи с этим формирование промышленно-логистических зон и индустриальных парков для развития наукоемких производств крайне актуально.

Инновационная инфраструктура и механизмы поддержки инноваций

По данным Новосибирской городской торгово-промышленной палаты (доклад Президента НГ ТПП Ю.И. Бернадского на VII международной конференции малого и среднего бизнеса 5 декабря 2012 г. в Новосибирске) в Новосибирской области сегодня существует три типа объектов инновационной инфраструктуры:

◄ Объекты производственно-технологической инфраструктуры:

1) технопарковые структуры (Технопарк «Новосибирск», Академпарк, инновационный медикотехнологический центр);

2) бизнес-инкубаторы (городской бизнес-инкубатор, бизнес-инкубатор Кольцово, бизнес-инкубаторы вузов);

3) инновационно-технологические центры (ИТЦ СибирАтом, ИТЦ ТП Новосибирск, ИТЦ Академпарка, ИТЦ Электронного приборостроения, ИТЦ Кольцово, МНЦ теплофизики и энергетики, Энергетический центр Института Теплофизики СО РАН);

4) территории инновационного развития (наукоград Кольцово, наукоград Краснообск, иноград Академгородок);

5) объекты, содействующие коммерциализации:

– центры кластерного развития: Сибирский ИЦ; НП «СибАкадемСофт»; Агентство инвестиционного развития Новосибирской области; Центр прототипирования Академпарка;
– инжиниринговые центры: Центр прототипирования Академпарка; Сибирский инжиниринговый центр; Дорожный топливно-энергетический центр; ИЦ Новосибирск-Энерго;
– центры коллективного пользования: ЦКП при ИФП СО РАН; Сибирский центр синхротронного излучения; Аналитический центр коллективного пользования ОИГГМ СО РАН; ЦКП «Теохим» (ИК СО РАН);
– центры трансфера технологий: ЦТТ СО РАН; ЦТТ технопарка «Новосибирск»; «СибАкадемИнновация»; «СибАкадемСофт»; ИЦ «Кольцово»

◄ Объекты информационной и экспертно-консалтинговой инфраструктуры:

1) информационные центры научно-технической информации (ГПНТБ, Новосибирский центр научно-технической информации, ЦНТИ СО РАН – вместе с патентным отделом);

2) ЕИКЦ (Инновационный центр «Кольцово», НГ ТПП);

3) Центр субконтрактации Новосибирской области;

4) Фонд поддержки малого и среднего предпринимательства Новосибирской области (Центр развития предпринимательства, Фонд микрофинансирования, Центр поддержки экспорта);

◄ Объекты финансовой инфраструктуры:

1) фонды содействия развитию венчурных инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере (например Представительство Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере на базе Фонда Технопарка Новосибирского Академгородка);

2) гарантийные фонды (например Фонд поддержки МиСП Новосибирской области);

3) венчурные фонды (Сибирский венчурный фонд, Фонд научно-технологического парка новосибирского Академгородка, Фонд содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Новосибирской области, Представительства: Российской венчурной компании, Ассоциации венчурного инвестирования).

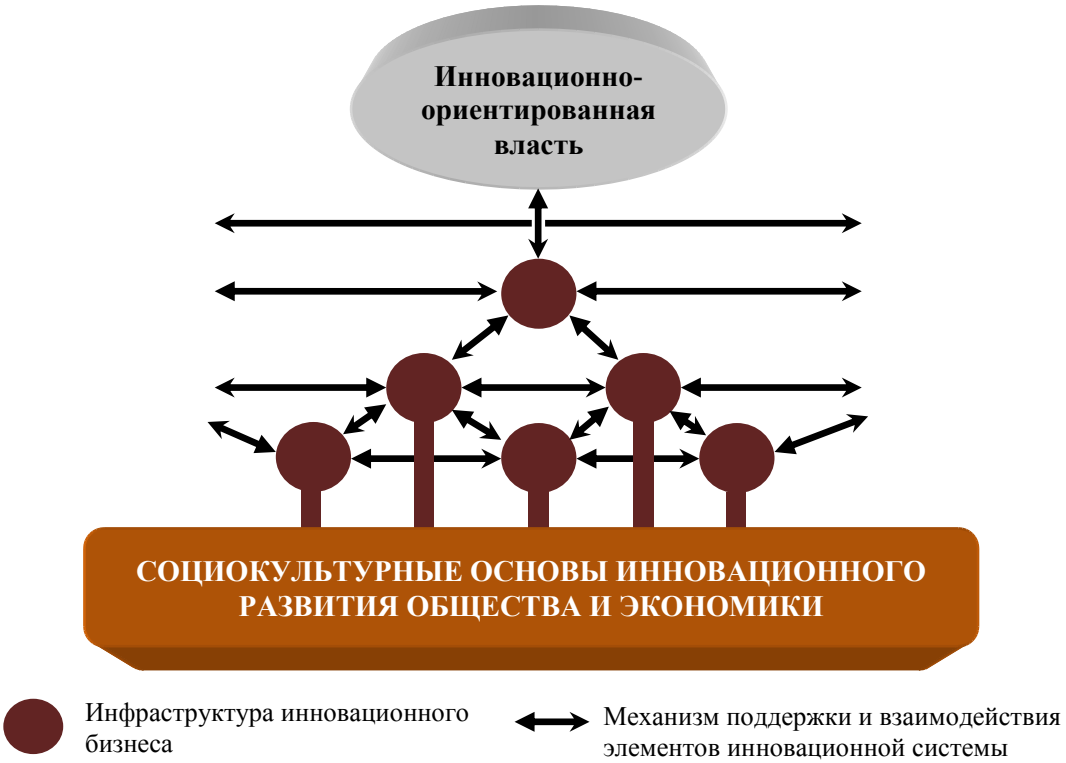


Рис. 4.3. Необходимые элементы инновационной системы Новосибирска и Новосибирской области

Новые элементы инфраструктуры создаются часто спонтанно, без тщательной проработки и лишь в отдельных направлениях из всего необходимого институционального многообразия (рис. 4.3). Имеют место случаи неудачных решений по созданию или развитию объектов инновационной инфраструктуры, что объясняется отсутствием продуманной стратегии развития инновационного предпринимательства в городе. Разработанные и реализуемые по инициативе муниципальных и областных властей программы управления процессами развития инфраструктуры в постановочном плане соответствуют задачам развития национальной инновационной системы, однако недо-

статочно влияют на эти процессы ввиду недостаточности или отсутствия соответствующих полномочий и ресурсов.

Наиболее интенсивно инфраструктура инновационного бизнеса развивается в Советском районе Новосибирска ввиду его особенностей (рис. 4.4) и более раннего рассмотрения данной территории как территории инновационного развития. Впервые идеи развития района как технополиса были озвучены в начале 1992 г. С тех пор в районе создана целая сеть объектов инфраструктуры наукоемкого бизнеса с участием СО РАН, НГУ и ВТ-предприятий. Сегодня инфраструктура наукоемкого бизнеса в Советском районе представлена рядом построенных и строящихся объектов.

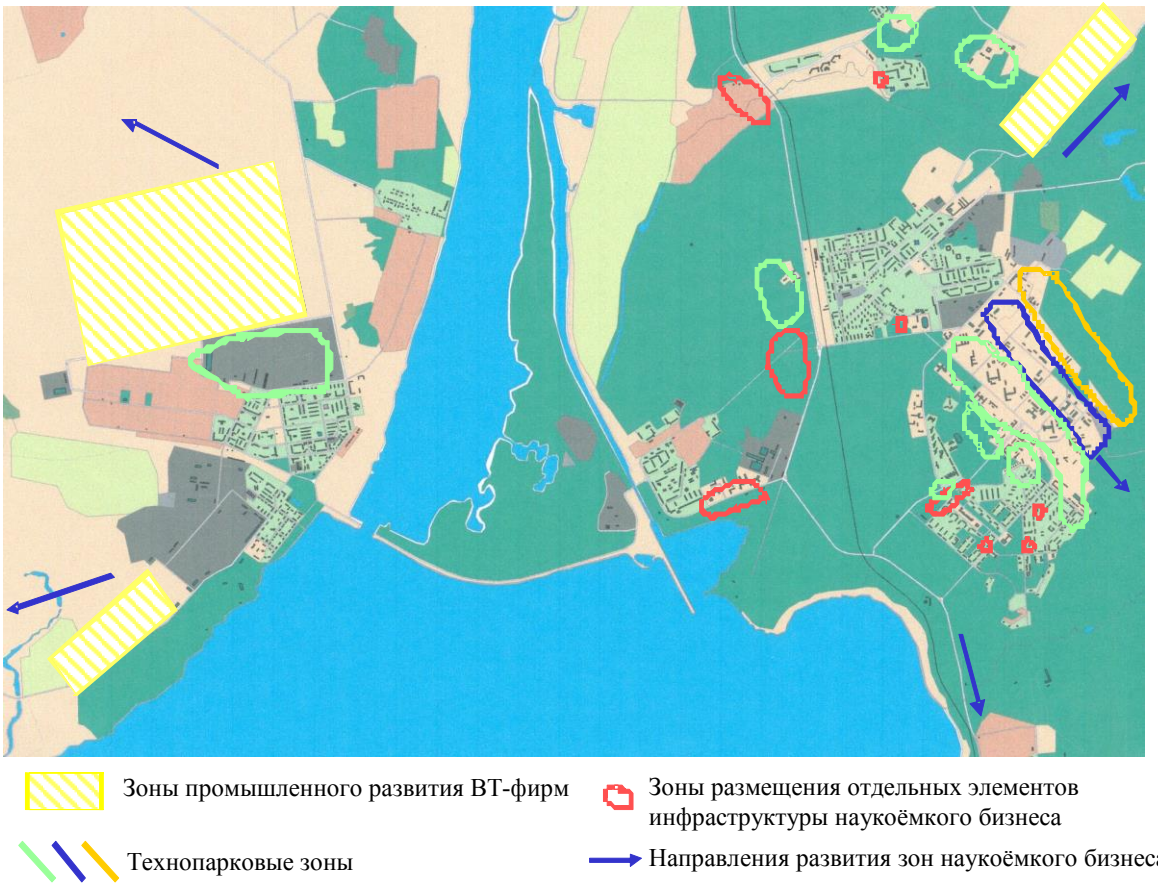


Рис. 4.4. Инновационная инфраструктура наукоемкого бизнеса в Советском районе Новосибирска (тенденции и перспективы развития)

Завершено строительство офисного здания по пр. Лаврентьева – ул. Пирогова (ООО «Алекта»); произведена реконструкция здания под офис по ул. Муссы Джалиля (ООО «СВсофт Новосибирск»); завершено строительство офисно-производственного комплекса наукоемких фирм (инкубатор ВТ-фирм, технопарк) по ул. Николаева – ул. Инженерная (ООО «Электроконнект»); осуществляется строительство производственно-офисного комплекса по ул. Демакова (ЗАО «СибТехносервис», УКС СО РАН); построены офисно-производственные объекты по улицам Героев Труда, Кутателадзе, Мусы Джалиля, Демакова и др. Строится комплекс зданий Технопарка Новосибирского Академгородка на улицах Николаева – Инженерная и другие объекты.

Общей особенностью развития элементов НИС Новосибирской области является то, что их развитие есть результат реализации разрозненных проектов федерального правительства, области и субъектов бизнеса. Попытки управления общим процессом

наталкиваются на отсутствие принятого целостного представления о характере и составе национальной инновационной системы и ее региональных и муниципальных составляющих, недостаток полномочий и действующее российское законодательство в области налогообложения, градостроительства, муниципального права, имущественного права и других областей.

4.3. Основные элементы национальной инновационной системы и уровни их формирования в регионе: модель управления

Определение понятия «технополис»

Анализ развития инновационных систем показал наиболее нуждающиеся в развитии элементы НИС (рис.4.3). И если в части развития инфраструктуры инновационного бизнеса, механизмов поддержки инноваций имеется определенное движение, то вопросы формирования инновационно-ориентированной власти и тем более социокультурных основ инновационного развития не вносятся в повестку развития НИС, хотя являются ключевыми и чрезвычайно важными в тактическом и стратегическом аспектах. При этом следует понимать, что развитие инновационной системы Новосибирской области и г. Новосибирска не должно замыкаться на «расшивании» узких мест, отображенных на схеме, а касаться в соразмерных масштабах всех элементов территориальной инновационной системы – технополиса.

Технополис – территория научно-технического развития, объединяющая жилые, рекреационные и производственные зоны; организованная на базе территориально обособленного многофункционального комплексного научного центра (крупного университета, научного центра РАН); обладающая развитой социально-бытовой, производственной, коммерческой и инновационной инфраструктурой; имеющая организованную (инновационно-ориентированную) систему государственного и муниципального управления; ориентированная на развитие научной, образовательной, научно-технической и инновационной деятельности через систему бюджетной поддержки и льгот для развития инновационной деятельности и наукоемкого производства.

Успешное развитие инновационной экономики требует соответствующего комплексного и сбалансированного развития элементов национальной инновационной системы города Новосибирска как Технополиса. Ниже приведены направления развития соответствующих элементов как модели развития.

Развитие научно-исследовательской сферы и ее инфраструктуры

Задачей развития инновационной системы в данном направлении является создание в научно-исследовательских организациях благоприятных условий для дальнейшего развития научно-исследовательской деятельности, проведения фундаментальных исследований и прикладных разработок, достижения научных результатов, соответствующих мировому уровню. Рассматриваются следующие стратегические направления:

- создание межгосударственных организаций, ориентированных на комплексные, междисциплинарные исследования;
- реализация межведомственных программ фундаментальных и прикладных исследований;
- внедрение в организациях Технополиса, выпускающих наукоемкую продукцию, международных стандартов, регламентирующих качество;
- проведение фундаментальных и прикладных исследований научными и научно-производственными организациями Технополиса в соответствии с перспективными направлениями развития науки и техники и перечнем критических технологий федерального уровня;

- формирование и развитие организационно-экономических механизмов развития научно-исследовательской сферы, обеспечивающих устойчивое финансирование научных исследований и разработок из бюджетных и внебюджетных, в том числе международных, источников за счет создания комплексной системы привлечения финансовых средств федеральных и областных органов исполнительной власти, бюджетных и внебюджетных отечественных и зарубежных фондов, отечественных и международных программ, а также за счет развития форм международного сотрудничества;
- поддержание в надлежащем состоянии и развитие материальной базы научно-исследовательской сферы.

Важным элементом развития инновационной системы в современных российских условиях является поддержка молодых ученых, в том числе:

– повышение привлекательности для молодежи научно-технической и инновационной деятельности посредством развития малого инновационного предпринимательства, расширения участия ВТ-фирм в подготовке специалистов;
– строительство и реконструкцию общежитий повышенной комфортности для аспирантов и молодых ученых в НГУ, СО РАН и в других вузах;
– разработка и реализация молодежной программы жилищного строительства;
– развитие грантовой поддержки научно-исследовательской деятельности молодых ученых.

Развитие инфраструктуры и материальной базы наукоемкого бизнеса, производственной, инновационной и предпринимательской сфер

Задачей данного направления Стратегии создания Технополиса является формирование на территории города благоприятных условий для развития инновационной деятельности на базе научно-технических результатов научных организаций, активизации предпринимательской деятельности, развития малых инновационных предприятий. Основными стратегическими направлениями являются следующие:

● Создание и развитие инновационно-коммерческих структур, в частности в таких сферах как:

– развитие деятельности бизнес-инновационных центров;
– создание базы данных научно-технических разработок, возможных сфер их применения;
– создание базы данных промышленных и других проблем, актуальных для научного решения;
– мониторинг технологических проблем и разработок.

● Запуск и реализация коммерчески состоятельных инновационных проектов, направленных:

– на выпуск с использованием наукоемких технологий новых высококачественных продуктов, приборов, оборудования;
– на организацию производств импортозамещающей продукции различного назначения (в том числе в рамках прямого взаимодействия институтов ННЦ СО РАН и предприятий Новосибирска и Новосибирской области).

● Создание, запуск и развитие организационно-экономических механизмов трансферта научно-технических результатов в производственную и инновационно-коммерческую деятельность, включая механизмы:

– выявления и анализа инновационного потенциала;
– поиска и привлечения исполнителей инновационно-коммерческих проектов;

– доведения научно-технического результата до требований промышленного производства, включая правовое оформление, экспертизу, организацию испытаний;
– распределения доходов и прибыли между всеми участниками инновационных процессов.

● Создание организационно-экономических механизмов стимулирования развития инновационно-коммерческой деятельности, которые включают:
– систему поддержки и ускорения процессов регистрации малых инновационных фирм на территории города;
– механизмы предоставления инновационным фирмам на начальной стадии развития налоговых льгот со стороны местных и областных органов власти;
– систему налоговых льгот инвесторам, финансирующим инновационные проекты;
– систему льготного кредитования инновационных фирм;
– комплексную систему привлечения финансовых средств из бюджетных и внебюджетных источников для реализации инновационных проектов;
– систему предоставления администрацией города и области гарантий и поручительств инвесторам, привлекаемым для финансирования инновационных проектов;
– комплексную систему информационно-правового обеспечения деятельности инновационных фирм, юридической, аудиторской и управленческо-консалтинговой поддержки их работы.

Особое место должно занимать направление, нацеленное на обеспечение материально-технических условий для осуществления и развития научно-исследовательской, производственной, инновационной, предпринимательской и образовательной деятельности и предусматривающее:

◊ модернизацию, реконструкцию и развитие научно-исследовательской и производственной базы организаций Технополиса с целью обеспечения возможности проведения дальнейших исследований и получения передовых научно-исследовательских результатов;

◊ обеспечение проектов и мероприятий необходимыми производственными и офисными площадями за счет оптимизации использования производственных мощностей ННЦ и муниципальных производственных и офисных площадей, а также за счет нового строительства;

◊ обеспечение проектов и мероприятий необходимым производственным и офисным оборудованием, использование возможностей специализированных инновационно-коммерческих структур, создаваемых в рамках реализации программ развития;

◊ строительство объектов технополисной инфраструктуры: Конгресс-центра, офисных помещений для малых инновационных фирм, софт-компаний, банков, страховых компаний и др.; развитие материально-технической базы информационного, консалтингового и сервисного обеспечения взаимодействий ученых, промышленников и инновационных предпринимателей и инвесторов.

Направление развития прямых связей промышленности Новосибирска и Новосибирской области с НИИ ННЦ СО РАН

Целью настоящего направления Стратегии создания Технополиса является формирование и поддержание необходимых предпосылок развития прямых связей институтов СО РАН и промышленных предприятий города и области в направлении увеличения масштабного производства наукоемкой продукции.

Предполагается два крупных блока:

1) формирование материальной базы, информационных, организационных и финансово-экономических предпосылок прямого сотрудничества НИИ и промышленности;

2) реализация крупных проектов производства наукоемкой промышленности на базе существующих промышленных технологий и развитого сотрудничества между НИИ и промышленными предприятиями.

Первый блок предполагает:

– развитие информационного и коммуникационного пространства, инфраструктуры сотрудничества (создание, развитие и поддержание сайтов о научных разработках и промышленных проблемах;
– развитие научно-технологических выставочно-информационных комплексов, конгресс-центра, представительств наукоемких компаний в зонах перспективных коммуникационных узлов: ГПНТБ СО РАН, Октябрьского, Димитровского, Бугринского и четвертого мостов, перспективного моста в зоне Нижней Ельцовки, разъезда Иня, ул. Балтийской и п. Кирова в Советском районе;
– создание в означенных зонах элементов инфраструктуры наукоемкого бизнеса, обеспечивающей маркетинг, консалтинг, аудит, инжиниринг, другие услуги; формирование технопарковых структур и зон в п. Кирова и г. Бердске) в соответствии с концепцией инновационной оси города Новосибирска;
– формирование и отладка организационных механизмов взаимодействия (организационно-правовые и финансово-хозяйственные формы сотрудничества; схемы управления реализацией крупных проектов в современных условиях, формы поддержки крупных проектов и др.) науки и промышленности.

Второй блок предусматривает реализацию крупных проектов (многоотраслевых программ) и их элементов в соответствии с индивидуальными программами реализации и бизнес-планами.

Развитие инфраструктуры образовательной сферы

Задача данного направления Стратегии – создание на территории города благоприятных условий для развития системы дошкольного, среднего, среднего специального, профессионально-технического, высшего и послевузовского образования.

В рамках развития системы высшего и послевузовского образования имеются следующие стратегические направления:

1) развитие образовательной системы подготовки кадров для научно-исследовательской деятельности, включающее поддержание и развитие базовых кафедр НГУ, аспирантур и диссертационных советов;

2) развитие системы подготовки кадров для производственной, инновационной и предпринимательской деятельности, включающей полный спектр форм подготовки – от недельных курсов переобучения и повышения квалификации до получения специального среднего и второго высшего образования, а также процессы стажировки в инновационных структурах города;

3) создание организационно-экономических механизмов привлечения, в том числе из-за рубежа, потребителей образовательных услуг (долгосрочное соглашение между вузами города и странами Азии) с целью развития платной образовательной деятельности, а также механизмов взаимодействия и распределения доходов и прибыли между участниками образовательной деятельности, механизмов отбора талантливых и перспективных специалистов.

В рамках развития муниципальной системы среднего образования предусматриваются следующие стратегические направления:

1) поддержание и развитие муниципальных и государственных учреждений дошкольного и общего образования, включая обновление материально-технической базы муниципальных учреждений образования;

2) организацию мероприятий по обмену опытом между педагогами России и повышению квалификации педагогических кадров;

3) реализацию социальных мер, направленных на поддержку и стимулирование высококвалифицированных работников системы образования;

4) развитие программ дошкольного и школьного образования, направленных на формирование креативности и инновационного мировоззрения у детей и подростков.

Важнейшая роль в реализации направления должна принадлежать ВУЗам Новосибирска, которые поэтапно должны превратиться в образовательно-инновационные комплексы.

Образовательно-инновационный комплекс должен представлять собой единство трех элементов: обучение; инкубирование ВТ-фирм; инновационные образовательные услуги по заказам компаний. Это позволит ВУЗам гибко реагировать на потребности производителя, постоянно поддерживать контакт с ВТ-бизнесом и участвовать в нем.

Развитие территории, городской инженерной и социальной инфраструктуры

Данное направление Стратегии создания Технополиса на территории города включает три раздела.

Раздел *развития инженерной инфраструктуры* предусматривает:

▪ Распространение в городских системах энерго-, водоснабжения ресурсосберегающих технологий; оснащение приборами учета и контроля расхода тепла и воды промышленных и социальных объектов, жилых домов, реконструкцию теплосетей и котельных, ряд других мероприятий; инженерную подготовку территорий перспективной застройки и развитие наукоемких производств.

▪ Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры с целью обеспечения надлежащего качества автомобильного и другого сообщения как внутри Новосибирска, так и с близлежащими населенными пунктами. Реализация данного направления включает увеличение количества внутригородских рейсов автобусных, троллейбусных и трамвайных маршрутов и маршрутов, соединяющих Академгородок с Новосибирском, Бердском; строительство автостоянок и парковок; строительство магистралей в соответствии с транспортной схемой г. Новосибирска, укрепление материально-технической базы общественного пассажирского транспорта.

▪ Развитие инфраструктуры связи и передачи информации, продолжение развития оптоволоконной сети в городе.

▪ Инженерную подготовку перспективных территорий развития наукоемкой промышленности, объектов инновационной инфраструктуры; развитие производственно-селитебных зон инновационного типа.

▪ Развитие сетей водоснабжения и канализации, объектов энергетики для обеспечения перспективных территорий развития.

Развитие и оптимизация использования территории города предполагает:

1) определение статуса прибрежных территорий как земель для дальнейшего обеспечения этих зон центрами кратковременного отдыха населения в целях наибольшей концентрации потоков отдыхающих для уменьшения рекреационной нагрузки на лесопарковую зону и водохранилище;

2) трансформацию границ города с включением дополнительных территорий, развитие указанных территорий с застройкой и благоустройством их на основе утвержденных проектов;

3) оптимизацию зонирования территории города с учетом перспектив развития инновационной деятельности и пространственной организации элементов Технополиса.

Развитие социально-бытовых условий технополиса предполагает обеспечение населения жильем, жилищно-коммунальными и социально-бытовыми услугами, услугами в сфере культуры и досуга, отвечающими интересам каждого жителя. Раздел содержит следующие стратегические направления:

1. Развитие коммунально-бытовой инфраструктуры с целью обеспечения населения жилой площадью из расчета адекватных норм на человека, а также повышения уровня жизнеобеспечения населения. Реализация направления включает: проведение капитального ремонта жилого фонда, обновление и реконструкцию инженерных коммуникаций жилого фонда; поддержание и развитие производственных служб, обслуживающих объекты жилого фонда; строительство и ввод в эксплуатацию ежегодно необходимого количества жилой площади; разработку и реализацию механизма обеспечения молодых специалистов и научных сотрудников жильем на контрактной основе.

2. Развитие инфраструктуры социально-бытовой сферы, включающее строительство, ремонт, реконструкцию и модернизацию объектов и предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, здравоохранения и др.

3. Развитие сферы культуры, досуга и отдыха с целью организации культурного досуга населения, отвечающего интересам каждой категории населения, на основе дифференцированного подхода, а также сохранение, поддержание и развитие лучших традиций Новосибирска и Академгородка с учетом особенностей задач развития Технополиса. Развитие на базе деятельности социальной инфраструктуры местного сообщества и коммуникаций между наукой и бизнесом.

Создание благоприятных правовых, социально-экономических, институциональных условий развития технополиса и поддержки инновационной деятельности

Эта часть Стратегии создания технополиса является наиболее объемной и разносторонней и включает множество направлений.

◄ *Развитие местных сообществ технополиса*

Данное направление закладывает реализацию концепции «особого статуса» развития технополиса, предпосылки технополиса как институциональной инновационной системы, обеспечивающие повышение инновационной способности местного сообщества, формирование креативности и инновационного мировоззрения у молодежи, воспитание инновационной культуры населения, создания инновационного микроклимата. Направление включает:

1) переосмысление моделей развития муниципальных образований в целом как системы открытых самодостаточных, производственных сообществ, базирующихся на максимально возможном ресурсном обеспечении, развитии устойчивых экономических структур, обеспечивающих удовлетворение разнообразных человеческих потребностей (экономических, культурных, семейных и т.д., включая сопричастность к малой родине, чувство ответственности перед обществом и т.д.);

2) разработку и распространение социальных инноваций как средства развития инновационной деятельности гражданских институтов местного сообщества: местного самоуправления, органов общественной самодеятельности граждан, малого предпринимательства, а также творческих способностей людей, живущих на данной территории, механизмов вовлечения человеческого и социального капитала, механизмов краудсорсинга в решении задач развития;

3) выявление потенциальных возможностей местных сообществ Академгородка и территорий, формирующихся вокруг образовательно-инновационных комплексов (ВУЗов), как культурных самоорганизующихся целостностей и создания адекватных систем их самоорганизации и саморазвития, а также научного обеспечения местного самоуправления;

4) утверждение статуса инновации в социальной среде, в трудовых коллективах, социальных отношениях, социальных институтах как феномена, который опосредует и обусловливает научно-технологические инновации;

5) мобилизацию сосредоточенных в Академгородке и на территориях образовательно-инновационных комплексов новейших социальных технологий, способствующих научно-технологическому развитию, социальному обустройству граждан, а также кадров, способных создавать социальные инновации.

Для инновационного развития местного сообщества Академгородка и других территорий города как технополиса предполагается:

□ разработать концепцию местного сообщества как основного самоорганизующегося элемента технополиса, ориентированную на выявление его внутренних ресурсов, их всесторонний анализ, выделение приоритетов и организацию деятельности его субъектов в соответствии с удовлетворением коренных интересов граждан;

□ перейти к стратегическому планированию в местном сообществе, полагая, что генеральная стратегия технополиса состоит в объединении в одном цикле управления социальными и научно-техническими инновациями, в развитии системы территориального планирования на уровне микрорайонов с использованием особенностей территорий и их конкурентных преимуществ;

□ создать механизм генерирования идей и представлений, внутренним основанием которого должны быть самоорганизация лидеров местного сообщества, изменения ими самих себя как условия и предпосылки изменения окружающей среды; обеспечить формирование на этой основе потребности в новых социальных инновациях. Для развития такой системы самоорганизации лидеров отработать механизмы творческого применения современных технологий (деловых игр и тренингов, моделирования и построения сценариев) для обоснования и проектирования массовых начинаний;

□ создать условия для включения в сферу управления сообществами программно-целевого подхода как основного механизма развития партнерских отношений между субъектами местного сообщества и как средства для разрешения конфликтных ситуаций;

□ создать специальные центры поддержки местных инициатив, ориентированные на развитие технополиса (прежде всего, повышение комфортности территории), основной целью которого было бы удовлетворение потребности граждан в понимании жизни и личном участии в ее изменении к лучшему через эффективное образование и предоставление разнообразных консультационных услуг в социальной, политической, психологической и управленческой сферах.

◄ *Развитие нормативного правового и информационного обеспечения*

Направление нацелено на совершенствование действующего нормативного правового обеспечения, регламентирующего процессы функционирования и развития технополиса, создание системы информационного обеспечения, необходимой для инновационного развития территории, а также на эффективное выполнение мероприятий по развитию технополиса.

Мероприятия этого направления включают:

1) увеличение доходов муниципальной собственности в технополисе, разработку и реализацию организационно-экономических и правовых механизмов системы управления муниципальной собственностью технополиса, ориентированных на повышение ее доходности;

2) разработку и реализацию организационно-экономических и правовых механизмов задействования производственных площадей для развития инновационной и образовательной деятельности, создания высокотехнологичных рабочих мест, особенно в начальные периоды развития;

3) решение организационных вопросов, связанных с использованием производственных площадей предприятий различных форм собственности, муниципальных производственных и офисных площадей в инновационных проектах, проектах, направленных на развитие образовательной и социально-культурной сфер;

4) уточнение нормативной правовой базы и принципов финансирования инновационных проектов и подпрограмм развития технополиса, а также стимулирования инновационной деятельности, в том числе и в сфере потребления ее результатов (специальные тарифы, налоговые льготы, преференции, создание специализированных организаций, зон промышленного развития и т.д.);

5) разработку правовой базы, обеспечивающей эффективное объединение усилий науки и производства на основе концепции инновационной оси Новосибирска;

6) создание организационных механизмов, обеспечивающих распространение муниципального заказа для малых ВТ-фирм технополиса;

7) разработку и внедрение нормативов и процедур, упрощающих порядок регистрации и ведения хозяйственной предпринимательской деятельности фирмами, занимающимися инновационной деятельностью;

8) создание правовой базы для развития информационного обеспечения местного самоуправления технополисом, формирование института местной и технополисной статистики;

9) совершенствование и развитие законодательной базы Российской Федерации и Новосибирской области в отношении инновационной и наукоемкой деятельности;

10) разработку единой информационной базы данных, отражающей текущее состояние и динамику развития отдельных сфер жизнедеятельности технополиса в целом, позволяющей осуществлять мониторинг научно-технических и социально-экономических показателей (как качественных, так и количественных) и поддерживающей выработку целесообразных управленческих решений;

11) создание серии информационных, развивающихся сайтов по проблемам развития производства и промышленности, по разработкам науки и возможностям их использования в народном хозяйстве.

◄ *Развитие системы общественной безопасности*

Данное направление призвано создать благоприятные условия для обеспечения безопасности жизни и деятельности граждан и организаций путем объединения усилий государственных, муниципальных и других структур города для противодействия криминальным проявлениям в обществе, для защиты населения от пожаров, катастроф, стихийных бедствий, повышения уровня экономической безопасности потребительского рынка.

Мероприятия направления включают:

1) информационно-аналитическое обеспечение мероприятий общественной безопасности и учебно-профилактическую работу с населением;

2) совершенствование организационно-профилактической работы по линии правоохранительных органов;

3) развитие механизмов участия общественных формирований граждан по месту жительства в повышении общественной безопасности;

4) развитие системы мероприятий по защите населения от пожаров, катастроф и стихийных бедствий;

5) повышение уровня экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности;

6) разработку и реализацию системы мер по повышению экономической безопасности и безопасности потребительского рынка;

7) осуществление системы мер по укреплению материальной базы и кадрового состава правоохранительных органов.

◄*Институциональное обеспечение и поддержка инновационной деятельности*

Направление нацелено на формирование взаимодействия всех элементов технополиса Новосибирска, участвующих в инновационной научно-технической деятельности.

С позиции перспективы развития в 15–20 лет необходимо иметь общее представление о наборе материально-вещественных и институциональных элементов технополиса, которые обязательны для его эффективного функционирования и развития.

С точки зрения материально-вещественных объектов технополис должен иметь:

– развитую инженерную инфраструктуру в хорошем состоянии, с запасом мощности для территорий развития примерно в 30%;
– благоустроенную и ухоженную жилую зону и жилой фонд, соответствующие условиям комфортного проживания;
– рекреационные зоны и объекты, привлекательные для времяпрепровождения и встреч потенциальных партнеров наукоемкого бизнеса: ученых и предпринимателей;
– конгресс-центры, офисные и выставочно-информационные комплексы;
– транспортные коммуникации в надлежащем состоянии, позволяющие быстро и без проблем добираться до пунктов назначения;
– линию метро, связывающую центр Академгородка и районы города Новосибирска;
– аэродром коммерческой малой авиации, позволяющий установить связь с городами: Омск, Красноярск, Томск, Тюмень, Барнаул, Кемерово и др.

С институциональной точки зрения на территории должны быть представлены все элементы, необходимые для развития научно-технического и технологического потенциала территорий, относящихся к Технополису: учреждения образования, культуры, здравоохранения, спорта; ВУЗы и образовательно-инновационные комплексы; институты СО РАН и другие научно-исследовательские организации; образовательные центры; научно-промышленные комплексы; венчурные предприятия; промышленные предприятия с инновационными офисами; консалтинговые, маркетинговые, юридические и бухгалтерские фирмы; технопарки; инновационные кампусы; бизнес-инновационные центры; бизнес-инкубаторы; венчурные клубы; инновационные фонды; кластерные ассоциации; центры коллективного пользования оборудованием; лизинговые и инжиниринговые компании; патентные бюро; таможенные терминалы; экспедиторские и аудиторские фирмы; венчурные инновационные фонды; банковские и кредитные учреждения; мелкооптовые торговые компании; и др.

Особое внимание при этом заслуживают новые элементы, без формирования и функционирования которых инновационная система будет работать неэффективно. В первую очередь к таким институциональным элементам относятся:

- инновационные офисы предприятий;
- образовательно-инновационные комплексы;
- бизнес-инновационные комплексы;
- консалтинговые и инжиниринговые компании;
- информационно-выставочные предприятия;
- инкубаторы и технопарковые структуры;
- финансовые фонды различной направленности.

Задачи властных структур при всем институциональном многообразии в данном случае должны сводиться к контролю за соблюдением экономических и право-

вых норм, поддержке и создании институтов, способствующих развитию территории. Система мер должна быть направлена на последовательное формирование условий создания и создание таких элементов.

◊ *Инновационный офис предприятия (ИОП)* – это структурное подразделение предприятия или самостоятельная хозяйствующая единица, находящаяся с предприятием в договорных отношениях.

Основными функциями ИОП являются:

– выявление и формулирование технологических, научных, экономических, кадровых и других проблем, которые существуют в деятельности и развитии предприятия; размещение информации о проблемах в информационном пространстве технополиса в доступном формате;
– поиск разработок, продуктов, партнеров для расширения инновационной деятельности предприятия, а также производства конкурентоспособной наукоемкой продукции;
– выявление кадровых потребностей для инновационной деятельности предприятия, поиск путей их удовлетворения.

◊ *Инновационный офис научного учреждения (инновационного предприятия) (ИОНУ)* – это структурное подразделение учреждения или самостоятельная хозяйствующая единица, находящаяся с учреждением в договорных отношениях.

◊ *Технопарки,* в составе которых функционируют *биснес-инкубаторы* наукоемких компаний, должны занять особое место среди новых научно-производственных структур, Механизм формирования наукоемкой компании должен представлять собой целостную систему (рис. 4.5).

Аналогами в организационном и функциональном аспектах могут быть действующие технологические парки в США, Англии, ФРГ, Нидерландах, Франции.

Что касается механизмов создания технопарков и их ведомственной организации, то в рамках развития инновационной системы рассматривается пять типов технопарков: институтские технопарки; междисциплинарные и мультидисциплинарные технопарки СО РАН; муниципальные и государственные технопарки; технопарки образовательно-инновационных комплексов; частные технопарки.

◊ *Бизнес-инновационный центр (БИЦ)* на начальных этапах вбирает в себя функции многих элементов инновационной инфраструктуры, которые в последующем будут сокращаться по мере развития инфраструктуры наукоемкого бизнеса.

Основными функциями БИЦ являются:

– создание и поддержание банка данных инновационных разработок и технологий предприятий г. Новосибирска и области;
– создание банка технических, промышленных и экономических проблем предприятий, города и региона;
– установление деловых связей с инновационными структурами за рубежом с созданием банка данных зарубежных разработок и технологий в областях науки и техники, представляющих взаимный интерес;
– создание рабочих мест путем организации (инкубирования) малых инновационных предприятий по производству наукоемкой продукции, в том числе совместных с зарубежными партнерами;
– подготовка и переподготовка кадров с возможной организацией самостоятельного образовательного центра;
– поиск инвесторов и инвестиций для продвижения инновационных разработок и технологий, венчурное финансирование инновационной деятельности, страхование инвестиционных и финансовых рисков;

– проведение маркетинговых исследований по выпускаемой наукоемкой продукции, передаваемым и внедряемым технологиям;
– обучение и обмен специалистами в области подготовки менеджеров для продвижения инновационных разработок и технологий, подготовка научно-организационных кадров из числа молодежи;
– проведение конференций, семинаров, выставок по проблемам развития малого бизнеса в научно-технической сфере, создания и функционирования технополисов, научно-технических парков, бизнес-инновационных центров.

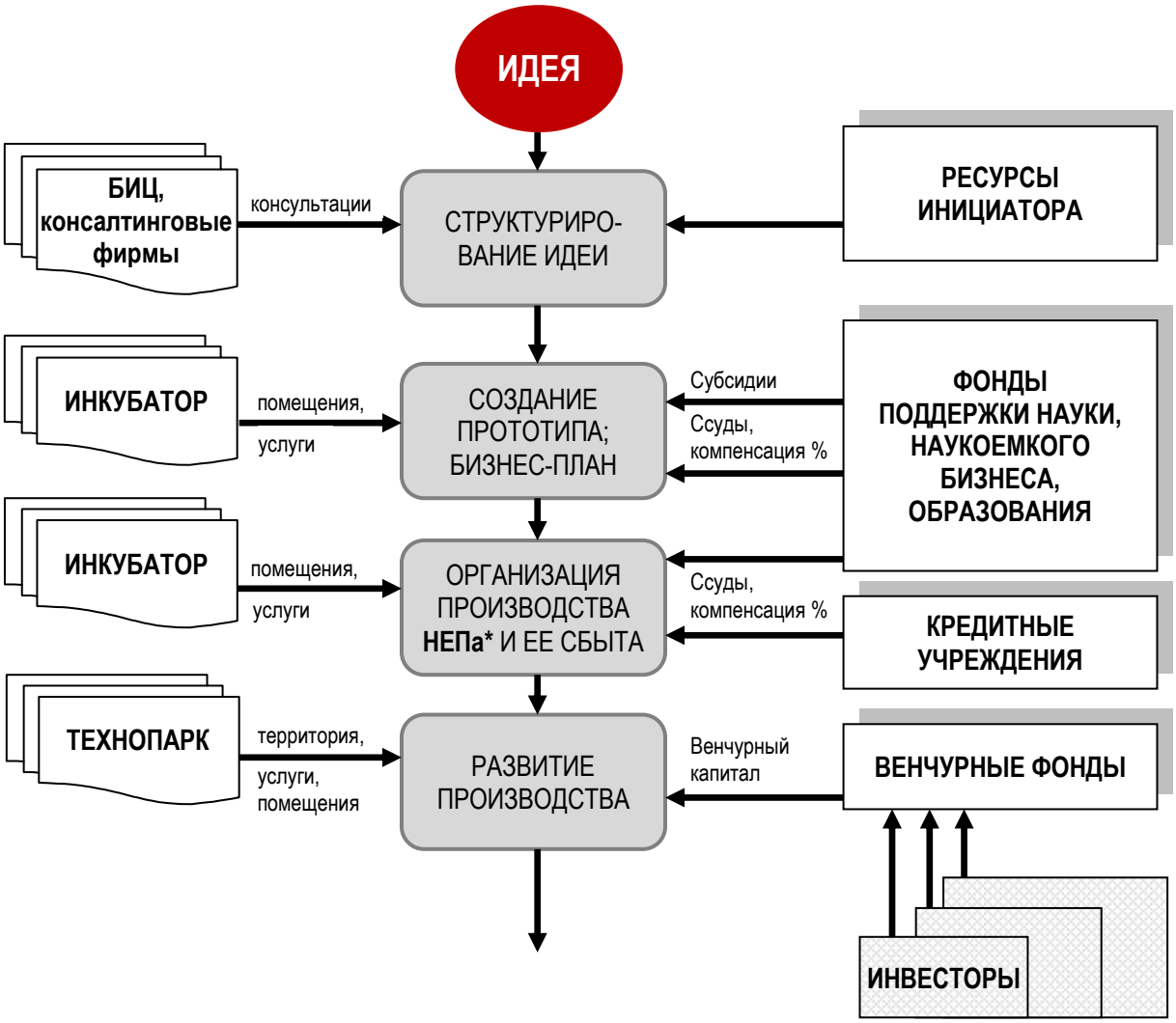


Рис. 4.5. Механизм формирования наукоемких предприятий
(*НЕП – наукоемкий продукт)

◊ *Образовательно-инновационный комплекс (ОИК)* – это перспектива развития ВУЗа, осуществляющего научно-техническую деятельность или образовательную деятельность с использованием передовых разработок в научно-технической сфере.

Основными функциям ОИК являются: подготовка квалифицированных специалистов для экономики с ориентацией на инновационную деятельность; инкубирование малых инновационных фирм; выполнение функций технопарка в пределах возможностей; подготовка высококвалифицированных специалистов для инновационной сферы.

◊ *Инновационный кампус* – это объединение на одной территории офисно-лабораторных площадей инновационных компаний, объединенных общей инфраструктурой и системой деловых взаимосвязей.

◊ *Кластерная ассоциация* – отраслевой совет, в который входят представители промышленности, науки, наукоемкого бизнеса и образования для ликвидации «узких мест» на промышленных предприятиях и привлечения инвестиций.

◊ *Центр коллективного пользования оборудованием (ЦКП)* представляет собой совокупность производственных технологий, размещенных на одной площадке, с элементами общей логистики. Базовой функцией является обеспечение потребностей инновационных компаний в разработке и производстве инновационного продукта от стадии макетирования до стадии серийного производства.

◊ *Фонды поддержки науки, наукоемкого бизнеса и образования.* Цель создания и деятельности фондов состоит в оперативной финансовой, методической и организационной поддержке проектов, в том числе инновационных, в области науки, наукоемкого производства и в области образования.

Основными функциями фонда являются: формирование пакетов проектов; экспертиза проектов; финансирование проектов на договорных началах с учетом интересов развития технополиса и его участников; грантовая поддержка инновационных идей; анализ тенденций инновационной деятельности.

Источниками средств фондов являются бюджетная система Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством, доходы от деятельности собственных предприятий, добровольные взносы и пожертвования, другие источники.

◊ *Биржа идей и ноу-хау (интеллектуальной собственности).* Основными функциями биржи в настоящих условиях являются: систематизация информации о научных результатах; привлечение дополнительных средств в науку; стимулирование и поиск новых инновационных идей в научной и научно-прикладной сферах; формирование механизмов рыночной оценки научных продуктов.

◊ *Коммуникационное пространство: венчурные клубы, бизнес-кафе, бизнес-клубы* и т.д. Это инструменты установления коммуникационных связей между носителями инновационных идей и проектов, потенциальными инвесторами и предпринимателями.

Основными функциями венчурных клубов являются: развитие коммуникации в среде научно-технических работников, инвесторов, предпринимателей; развитие местного сообщества; привлечение ресурсов в инновационную сферу; формирование культуры и деловой практики в партнерских отношениях.

Эффективное развитие коммуникационной сферы деятельности участников инновационного процесса может осуществляться только при реализации следующих принципов: вовлечение в единую информационную сеть Технополиса всех участников инновационной деятельности (науки, промышленности, наукоемкого бизнеса, ВУЗов, школ, местных сообществ); формирование венчурных клубов, бизнес-кафе; формирование переговорных площадок различных слоев общества; формирование местных сообществ вокруг школ, инновационная ориентированность школ.

◊ *Зоны промышленного развития малого наукоемкого бизнеса* – это территории с подготовленной инженерной и транспортной инфраструктурой, с особой (упрощенной) процедурой согласования строительства предприятий по производству наукоемкой продукции и с определенными преференциями.

◊ *Высокотехнологический промышленный кластер* – это сеть предприятий, обладающих уникальными, прецизионными технологиями по металлообработке, обработке пластических масс и др. Основная специализация предприятий – изготовление единичных или малосерийных демонстрационных (промышленных) образцов новой наукоемкой продукции (прототипов).

◊ *Сибирский венчурный инновационный фонд* – инструмент финансовой поддержки наукоемких предприятий на стадии развития успешного бизнеса.

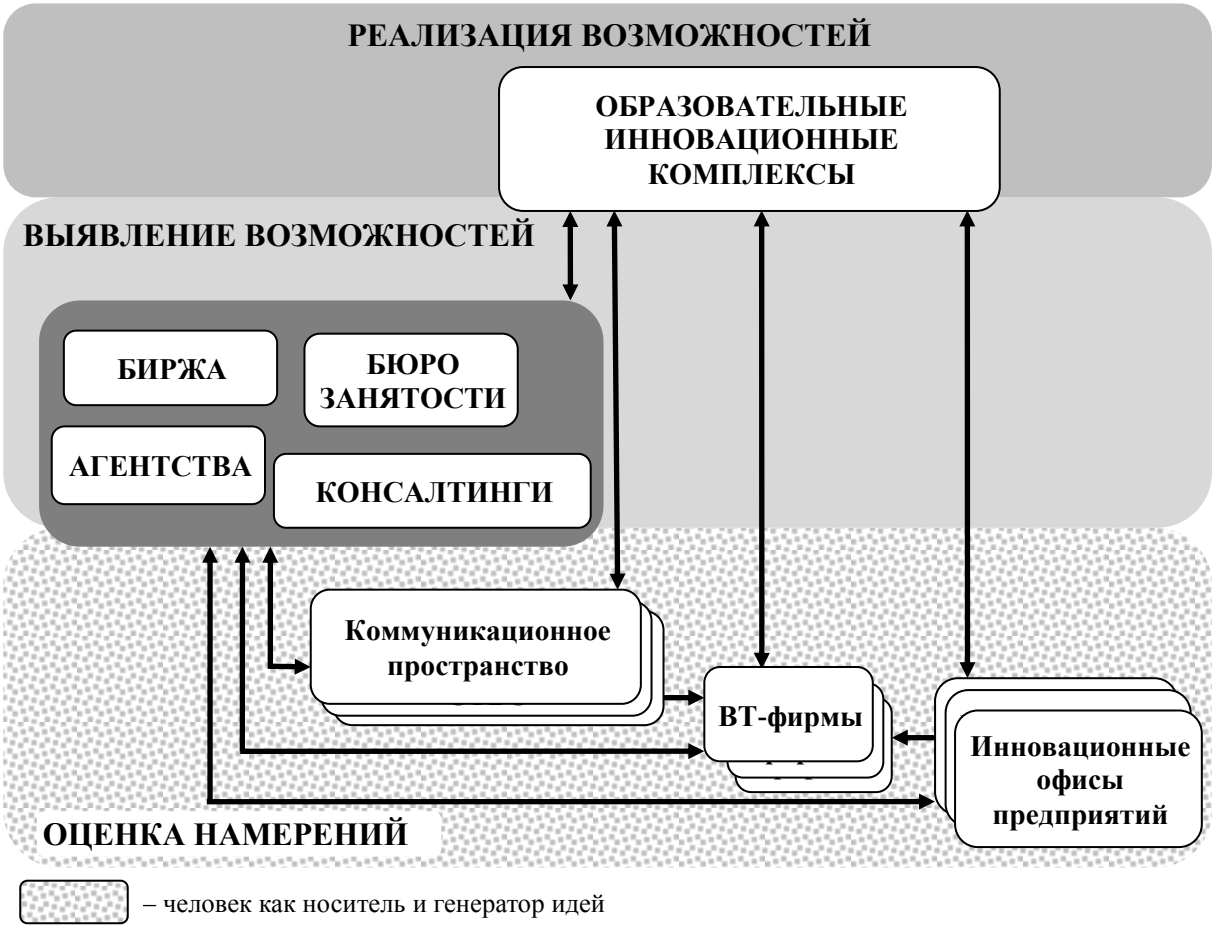


Рис. 4.6. Система управления человеческим ресурсом

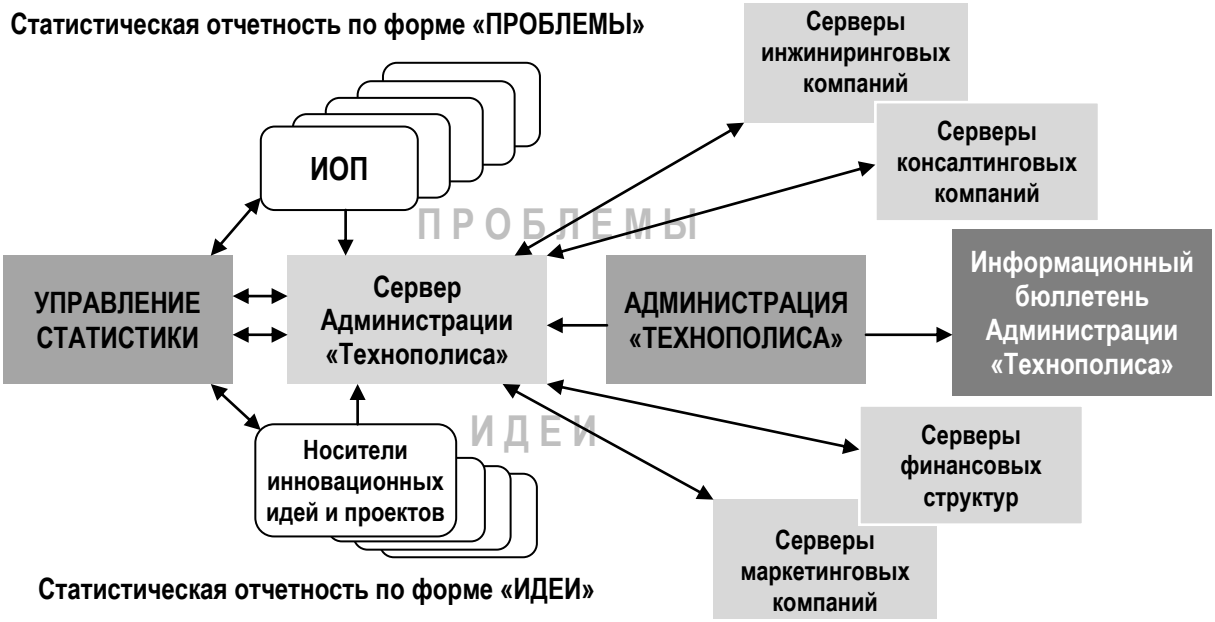


Рис. 4.7. Информационное обеспечение системы «Технополис»

◊ *Система развития человеческих ресурсов города.* Основой инновационной деятельности, инновационной экономики и развития, соответственно, является знание, носителем и производителем которого является человек. Инновационное развитие означает и развитие человеческого ресурса. Инновационная инфраструктура должна обеспечивать носителю инновационной идеи – человеку возможность сформулировать, структурировать, оценить и реализовать эту идею (рис. 4.6).

Для этого необходимо участников инновационного процесса постоянно обучать на различном уровне навыкам анализа, бизнес-планирования, технологического менеджмента и т.д. в рамках образовательно-инновационной системы города. Система развития человеческих ресурсов должна состоять из сети образовательно-инновационных комплексов и консалтинговых терминалов, позволяющих получить информацию и консультацию легко и просто.

◊ *Информационная среда и система технополиса.* Подходы к формированию информационной среды технополиса и системы инициирования инновационных проектов и идей, как важнейших элементов инновационной системы, исключительно опираются на принципы полноты информации, ее доступности, ясности условий и правил участия в инновационном процессе и, естественно, перманентного анализа результатов инновационной деятельности отдельных субъектов и процесса в целом (рис. 4.7).

Инновационная деятельность предполагает доверие партнеров, а без прозрачности и доступности информации об инновационных процессах доверия быть не может. Формирование и обновление информации об инновационных идеях и проектах, о производственных проблемах, ждущих решения, о кадрах, готовых и умеющих решать такие проблемы, осуществляется на основе законодательно определенного документооборота в базах данных участников инновационного процесса.

Пространственная организация инновационной системы

При развитии инновационной системы города Новосибирска важно, чтобы в зону ее влияния попадала вся территория города и прилегающие территории. Особую роль играют шесть групп площадок. Схематично концепция пространственной организации инновационной системы – «концепция инновационной оси города Новосибирска» представлена на рис. 4.8.

Решением городского Совета Новосибирска № 575 от 28.03.2005 «О стратегическом плане устойчивого развития города Новосибирска» утверждена КЦП «Территория научно-технического развития – Технополис Новосибирск», в которой концентрируется стратегия инновационного развития города. Ключевым элементом Программы является концепция инновационной оси г. Новосибирска.

Пространственно программа организуется в соответствии с этой концепцией. Суть концепции заключается в развитии инфраструктуры инновационного и общего бизнеса в узлах и вдоль транспортных коммуникаций от центров фундаментальных исследований (Академгородок СО РАН, СО РАМН, наукоград Кольцово, СО РАСХН) до административного и промышленных центров города и транспортно-логистических хабов. Эта концепция является основой инфраструктурного развития города. Речь идет о подготовке в рамках Генерального плана проектов планировки ряда зон на территории города с целью обеспечения оптимального взаимодействия науки и наукоемкого бизнеса. Предусматриваются технопарковые зоны, устанавливающие научно-технические связи Новосибирского научного центра, большая часть институтов которого находится в Новосибирском Академгородке, а также ряда вузов города Новосибирска с промышленными предприятиями.

При этом планируется создание непосредственно на территории предприятий инновационных офисов, промышленных мини-технопарков, дизайн-центров по продвижению высокотехнологичных, наукоемких разработок на предприятия, которые переходят к их масштабной реализации.

Промышленные зоны развития наукоемкого бизнеса

Технопарковые зоны, устанавливающие научно-техническую связь ННЦ с промышленными зонами

Размещение объектов инфраструктуры технополиса

Образовательные инновационные комплексы

Инновационные офисы предприятий

1 Инновационный комплекс в Советском районе (кампус В-компаний, Центр здоровья НИИ ПКТ)

2 Многофункциональный деловой центр

Рис. 4.8. Концепция инновационной оси Новосибирска

При реализации инновационной стратегии развития Новосибирска в зону ее влияния попадает вся территория города и прилегающие территории (см. рис. 4.8). Особую роль играют следующие группы площадок.

● Площадки, расположенные в зоне коммуникационных узлов Октябрьского, Димитровского и Бугринского мостов, перспективного четвертого моста, разъезда Иня, пересечения Северного проезда и Бердского шоссе, пересечения Бердского шоссе и ул. Лесосечная (м/р Нижняя Ельцовка Советского района).

● Производственные площадки – промышленные зоны левобережной части Советского района в направлении Кировского района по Советскому шоссе и промышленные зоны в направлении п.Кольцово по Барышевскому шоссе, промышленная площадка опытного завода СО РАН. В перспективе производственные площадки по дороге на п. Ключи в направлении объездной трассы Юг–Восток.

● Технопарковые зоны в районе п. Кирова и Нового поселка, устанавливающие научно-технологическую связь между ННЦ и промышленной зоной г. Бердска с выходом на Искитим и Барнаульское направление.

● Академгородок с зонированием территории в соответствии со складывающейся структурой в рамках концепции развития.

● Площадки ВУЗов – образовательно-инновационных комплексов с прилегающими территориями.

● Территории предприятий, на которых организованы инновационные офисы и другие элементы инновационной инфраструктуры, территории перспективных индустриальных парков и их филиалов.

Особое место в концепции инновационной оси Новосибирска занимает дорожное строительство, в частности обеспечение коммуникаций с развивающимся «Технопарком Новосибирского Академгородка», открытие доступа к новым перспективным территориям строительства вдоль «Инновационной оси», сокращение времени проезда от центров фундаментальных научных исследований до промышленных (производственных) зон.

Строительство Бугринского и четвертого мостов через р. Обь в г. Новосибирске и развитие в связи с этим улично-дорожной сети открывает прямые транспортные связи исследовательских центров Новосибирска с деловым центром города и промышленными зонами по магистральным дорогам скоростного движения и магистральным улицам общегородского значения непрерывного движения. Время автомобильной доступности сокращается до 10–15 минут.

Результатами строительства Бугринского и четвертого мостов являются:

– обеспечение круглогодичного, непрерывного, безопасного и комфортного движения транспортных средств между левобережной и правобережной частями города Новосибирска;

– сокращение времени на поездки между берегами р. Оби, снижение себестоимости поездок и перевозок за счет уменьшения перепробега и, как следствие, формирование новых производственных, хозяйственных и торговых связей между берегами и районами, дополнительное социально-экономическое развитие города и пригородных территорий;

– увеличение пропускной способности магистралей города;

– повышение уровня безопасности дорожного движения;

– уменьшение вредных выбросов в атмосферу за счет сокращения пробега и улучшения условий движения, улучшение экологических условий (по выбросам в атмосферу, шуму и т.д.) на территории жилой застройки за счет вывода из нее внешнего и внутригородского транзитного транспорта;

– разгрузка в черте города существующих автодорожных мостов, сокращение автомобильных пробок в городе.

Таким образом, это позволит преодолеть одно из основных препятствий развития инновационного бизнеса на отдаленных от Новосибирска площадках – коммуникационную разобщенность.

В рамках развития Новосибирской агломерации «Инновационная ось Новосибирска» город имеет возможность получить свое логическое развитие в «инновационную сеть» с расширении территории влияния Технополиса Новосибирска в южном, восточном и западном направлениях через развитие промышленно-логистических комплексов для инновационных производств.

Развитие инновационного производства и развитие города как технополиса неминуемо приведут к необходимости решения задач реновации территорий промышленных зон в центре города и развития новых промышленных территорий, что должно осуществляться с позиции принципов развития инновационной системы и является задачей оптимального размещения. Перспективными территориями в данном случае являются п. Пашино и промышленно-логистические комплексы развития наукоемких производств.

Глава 5

МЕХАНИЗМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ[1]

5.1. Инвестиционная политика и инвестиционный климат региона: определение круга задач

Механизмы и инструменты инвестиционной политики

Повышение эффективности экономического развития любой территории напрямую зависит от объема, структуры и качества инвестиционных вложений в экономику и социальную сферу региона, а также от инвестиционной политики федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Под инвестиционной политикой понимают целенаправленную деятельность органов власти по обеспечению благоприятных условий для осуществления инвестиционных вложений в социально-экономическое развитие территории и стимулирование инвестиционной деятельности в целях повышения эффективности ее хозяйственного комплекса. Инвестиционная политика является составной частью экономической политики, тесно взаимосвязана с бюджетно-финансовой, научно-технической, антимонопольной и другими политиками органов власти.

Важнейшим элементом любой политики являются механизмы ее реализации. В научной литературе нет однозначного определения экономического механизма, механизма инвестиционной политики. За «основополагающий вклад в теорию экономических механизмов» Нобелевская премия по экономике за 2007 г. была вручена Лео Гурвицу (Leo Gurwicz), Роджеру Майерсону (Roger Myerson), Эрику Маскину (Eric Maskin). Согласно их теории, любое взаимодействие между экономическими субъектами представляет собой стратегическую игру, механизмом является форма такой игры[2].

В.С. Белых на основе проведенного анализа ранее предложенных формулировок экономического механизма под экономическим механизмом предлагает понимать «внутреннюю систему, устройства, определяющие порядок функционирования экономической деятельности»[3].

В работе А.Ю. Чаленко предложено под механизмом понимать ресурсное обеспечение процесса, его вещественную часть, которая включает совокупность взаимосвязанных элементов, настроенных на выполнение функций процесса[4].

Опираясь на данные определения, попытаемся дать свое определение механизмам реализации инвестиционной политики как элемента системы управления. Под механизмом реализации инвестиционной политики предлагаем понимать форму взаимодействия органов власти и субъектов инвестиционной деятельности по поводу эффективного использования общественных инвестиционных ресурсов для целей инвестицион-

---

[1] Глава подготовлена в рамках исследований, выполненных при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-12-54002-а(р).

[2] **Измалков С., Сонин К., Юдкевич М.** Теория экономических механизмов // Вопросы экономики. – 2008. – № 1. – С. 4–26.

[3] **Белых В.С.** Модернизация экономики: понятие, цели и средства // http:/bmpravo/ru/show_stat.php?stat=798

[4] **Чаленко А.Ю.** О неопределенности термина «механизм» в экономических исследованиях // URL: http://kapital-rus.ru/articles/C121

ного развития по вопросам постановки и выработки организационных инструментов для решения управленческих задач инвестиционной политики.

Примером формы взаимодействия органов власти и субъектов инвестиционной деятельности может служить государственное задание на оказание государственной услуги в сфере инвестиционной деятельности, в том числе оказания государственной поддержки инвестору в реализации инвестиционного проекта в той или иной форме. Механизмами реализации политики также являются ведомственные и долгосрочные целевые программы, государственные задания автономным и бюджетным учреждениям, подведомственным органам исполнительной власти.

Механизм реализации инвестиционной политики включает: целевую ориентацию т.е. управленческие задачи в инвестиционной сфере; указание на конкретные органы власти, приводящие в действие механизм (субъекты реализации инвестиционной политики); закрепленный объем государственных ресурсов для целей реализации задач инвестиционной политики; закрепленные нормативными правовыми актами правила использования общественных ресурсов, будь то бюджетные средства, земельные ресурсы или иное государственное (муниципальное) имущество (ресурсное обеспечение инвестиционной политики). К таким правилам можно отнести порядок предоставления гарантий, субсидий, налоговых льгот или регламенты оказания государственных услуг и т.д. В таких правовых актах имеется закрытый перечень тех, кто имеет право воспользоваться данными ресурсами (объектов государственной поддержки). Такие правила часто называют инструментами реализации политики.

Механизмы реализации напрямую зависят от управленческих задач, на решение которых они направлены. Очертим круг задач инвестиционной политики субфедерального уровня управления на примере Новосибирской области для дальнейшей систематизации механизмов и инструментов ее реализации по направлениям деятельности.

Обоснование выбора Новосибирской области для изучения

Новосибирская область для целей исследования выбрана не случайно. Во-первых, в Новосибирской области разработано одно из передовых законодательств в сфере инвестиционной политики, во-вторых, рейтинговым агентством «Эксперт»[1] области на протяжении многих лет присваивается высокий сравнительный рейтинг инвестиционного климата (2В).

При этом область несмотря на высокий потенциал развития значительно отстает от среднего по России уровня инвестиционных вложений на душу населения (табл. 5.1) и уровня произведенного валового регионального продукта на душу населения (табл. 5.2)[2]. И эта ситуация сохраняется несмотря на более высокие темпы роста физических объемов ВРП.

Как видно из данных табл. 5.3, отношение среднедушевого валового регионального продукта, произведенного в Новосибирской области, к среднедушевому значению этого показателя по РФ в целом за 10 лет практически не изменилось, тогда как индекс роста физического объема ВРП за этот период значительно опередил рост физических объемов всего валового регионального продукта по Российской Федерации. По Новосибирской области рост составил 2,1 раза, а по РФ – 1,84 раза.

---

[1] **Рейтинг** инвестиционной привлекательности регионов России 2011–2012 г. URL: http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2012

[2] **Регионы** России. Социально-экономические показатели. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156

Таблица 5.1

Инвестиции в основной капитал на душу населения в фактически действовавших ценах, руб.

Субъект Федерации	2000	2005	2009	2010	2011	Место в РФ (2011 г.)
Российская Федерация	7949	25161	55860	64068	75383	
Сибирский федеральный округ	4836	17671	43278	50744	63078	5
Республика Хакасия	3259	19272	24116	41518	71521	28
Алтайский край	2544	8465	18492	22516	29363	77
Забайкальский край	5743	15427	38114	40472	46752	52
Красноярский край	8453	24739	87474	94282	107238	17
Иркутская область	4106	14623	43590	49050	56878	41
Кемеровская область	5886	28486	39671	56248	81686	25
Новосибирская область	3972	13843	37830	42504	53080	46
Омская область	2426	19065	29803	36963	42184	60
Томская область	8810	18888	72092	74300	96784	22

Таблица 5.2

Валовой региональный продукт на душу населения по субъектам Сибирского федерального округа в 2000–2011 гг., руб.

Субъект Федерации	2000	2005	2009	2010	2011
ВРП РФ* – всего на душу	39 532,3	125 658,7	224 163,3	263 828,6	316 626,6
Сибирский федеральный округ	33 682,1	99 628,4	175 845,6	214 401,6	249 039,0
Республика Хакасия	31 333,2	77 864,6	152 205,1	180 352,1	217 307,1
Алтайский край	17 660,5	53 812,4	109 088,7	124 955,8	139 362,7
Забайкальский край	25 320,1	61 741,0	133 973,5	150 548,9	188 848,7
Красноярский край	71 281,0	152 389,0	264 478,7	372 848,1	419 507,0
Иркутская область	39 115,2	102 904,3	187 688,7	224 364,2	258 786,6
Кемеровская область	30 047,8	104 764,5	184 674,1	226 198,1	268 767,8
Новосибирская область	26 472,3	88 475,5	160 210,4	181 732,7	215 485,3
Омская область	21 643,1	108 970,6	169 327,8	193 216,0	227 103,6
Томская область	38 386,0	155 365,2	237 293,3	272 576,5	320 680,4

* Валовая добавленная стоимость в текущих основных ценах.

Таблица 5.3

Отношение среднедушевого валового регионального продукта субъекта РФ к среднедушевому валовому региональному продукту по РФ, %

Субъект Федерации	2000	2005	2009	2010	2011
Российская Федерация	100	100	100	100	100
Сибирский федеральный округ	85,20	79,28	78,44	81,26	78,65
Республика Хакасия	79,26	61,96	67,9	68,36	68,63
Алтайский край	44,67	42,82	48,66	47,36	44,01
Забайкальский край	64,05	49,13388	59,77	57,06	59,64
Красноярский край	180,31	121,27	117,98	141,32	132,49
Иркутская область	98,94	81,89	83,73	85,04	81,73
Кемеровская область	76,01	83,37	82,38	85,74	84,88
Новосибирская область	66,96	70,41	71,47	68,88	68,06
Омская область	54,75	86,72	75,54	73,24	71,73
Томская область	97,10	123,64	105,86	103,32	101,28

5.2. Опыт реализации инвестиционной политики в Новосибирской области

Круг управленческих задач инвестиционной политики

Механизмы и инструменты политики выбираются исходя из целей и управленческих задач.

Рассмотрим задачи инвестиционной политики, зафиксированные *в нормативных правовых актах Новосибирской области*.

Наиболее полно задачи инвестиционной политики отражены в плане социально-экономического развития (далее – план СЭР) Новосибирской области[1]:

- активизация инвестиционных процессов за счет развития механизмов стимулирования частных инвестиций, в том числе на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП);
- создание условий для размещения новых производств за счет формирования крупных площадок (производственных парков) и их инфраструктурного обустройства;
- привлечение средств федерального бюджета и государственных институтов развития, коммерческих структур с целью реализации проектов комплексного развития и создания современной инфраструктуры;
- эффективное использование региональных институтов развития в экономической и социальных сферах;
- развитие систем информирования бизнес-сообществ об инвестиционном потенциале Новосибирской области.

[1] **Постановление** администрации Новосибирской области от 17.12.2009 № 256-па «Об утверждении плана социально-экономического развития Новосибирской области на 2010 год и на период до 2012 года»// «Советская Сибирь». – 2010. – № 12; **Постановление** Правительства Новосибирской области от 28.12.2010 № 289-п «О приоритетных задачах по обеспечению эффективного развития Новосибирской области в 2011 году и об утверждении плана социально-экономического развития Новосибирской области на 2011 год и на период до 2013 года» // «Советская Сибирь». – 2011. – № 6.

Как видно из текста плана СЭР, основные управленческие задачи инвестиционной политики сконцентрированы на вопросах финансовой поддержки инвесторов, маркетингового продвижения Новосибирской области на рынке инвестиций путем PR-компаний, инфраструктурной подготовки крупных площадок под застройку (производственных парков). Отдельно в плане СЭР прописаны задачи и направления развития инженерной инфраструктуры: модернизации жилищно-коммунального хозяйства, развития энергетического комплекса, газификации области.

Однако в научной литературе и в описанной лучшей практике инвестиционной политики отражен гораздо более широкий круг задач управления в этой сфере.

Самый широкий круг задач инвестиционной политики можно вычленить, опираясь на известную *методику оценки инвестиционного климата, применяемую рейтинговым агентством «Эксперт»*.

Поскольку инвестиционный климат характеризует условия для инвестирования и имеет методику оценки состояния, можно оценить масштаб задач, которые должны решаться для его улучшения.

Инвестиционный климат в соответствии с наиболее полным и конкретным определением – это «совокупность сложившихся в какой-либо стране политических, социально-культурных, финансово-экономических и правовых условий, определяющих качество предпринимательской инфраструктуры, эффективность инвестирования и степень возможных рисков при вложении капитала»[1].

По методике оценки инвестиционного климата субъекта РФ агентства «Эксперт», инвестиционный потенциал региона складывается из частных потенциалов: ресурсно-сырьевого; трудового; производственного; инновационного; институционального; инфраструктурного; финансового и потребительского. Риски инвестиционных вложений оцениваются по следующим составляющим: социальные, экономические, финансовые, криминальные, экологические и управленческие. Оценки инвестиционного потенциала и инвестиционного риска по субъектам Федерации СФО за 2010–2011 гг. приведены в табл. 5.4.

Таблица 5.4

Ранги инвестиционного потенциала и инвестиционного риска по субъектам Российской Федерации

Субъект Федерации	Ранг риска		Ранг потенциала, 2010–2011 гг.	Средне-взвешенный индекс риска, 2010–2011 гг.	Изменение индекса риска*, 2010–2011 гг. к 2009–2010 гг.
	2010–2011 гг.	2009–2010 гг.			
Томская область	20	33	41	0,257	–0,031
Свердловская область	27	21	50	0,266	–0,0001
Алтайский край	28	54	24	0,267	–0,066
Новосибирская область	40	37	16	0,285	–0,009
Омская область	21	26	30	0.257	–0.025
Красноярский край	36	47	6	0.283	–0.038
Кемеровская область	37	49	15	0.283	–0.041
Иркутская область	58	57	18	0.321	–0.020

* Увеличение (+), снижение (–).

[1] **Финансово-кредитный** энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 359.

К факторам, благоприятствующим притоку инвестиций в тот или иной регион, относят: высокий потенциал внутреннего рынка; высокую норму прибыли; низкий уровень конкуренции; стабильную налоговую систему; низкую стоимость ресурсов (сырьевых, трудовых, финансовых); эффективную поддержку государства.

К факторам, препятствующим развитию инвестиционных процессов и тем самым ухудшающим инвестиционный климат в стране, относятся: политическая нестабильность в стране, регионе; социальная напряженность (забастовки, войны мафиозных структур, этнические и религиозные распри и т.д.); высокий уровень инфляции; высокие ставки рефинансирования; высокий уровень внешнего и внутреннего долга; дефицит бюджета; пассивное сальдо платежного баланса; неразвитость законодательства, в том числе неисполнение законов, регулирующих инвестиционную сферу; высокие транзакционные издержки.

Как видно из методики, инвестиционный климат зависит от очень многих условий социального и экономического развития, и при таком подходе к инвестиционной политике можно отнести всю деятельность органов власти по решению задач социально-экономического развития территории.

По-нашему мнению, в целях практической реализации рамки задач инвестиционной политики следует ограничить сферами деятельности, непосредственно связанными с взаимодействием с инвесторами и разработкой механизмов и инструментов инвестиционной политики.

Наиболее полный перечень задач инвестиционной политики был изложен в подготовленном на основе лучшей российской практики докладе «Деловой России» в 2010 г. на VI Международном экономическом форуме предпринимателей реального сектора в Москве по вопросу «Модернизация экономики России. Кардинальное улучшение инвестиционного климата»[1].

Авторами доклада выделены особенности лучшей практики создания благоприятного инвестиционного климата в субъектах РФ и разработана *«Модельная программа для субъекта РФ по улучшению инвестиционного климата»* (далее – Модельная программа). В рамках Модельной программы авторами выделены ключевые механизмы и инструменты улучшения инвестиционного климата в субъектах РФ.

Опираясь на международный опыт и российскую практику создания благоприятного инвестиционного климата, авторы доклада утверждают, что значительная часть вопросов благоприятного инвестиционного климата находится на региональном уровне, а эффективность усилий регионального уровня власти и персонально руководства региональной администрации могут иметь решающее значение при выборе инвесторами места размещения своих производств и реализации иных прямых инвестиций.

В мае 2012 г. решением наблюдательного совета АНО[2] «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» был утвержден «*Стандарт деятельности органов власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата»* (далее – Стандарт), подготовленный в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия»[3].

В этом документе выделены основные направления деятельности органов власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата:

1) формирование стратегии по обеспечению благоприятного инвестиционного климата и механизма ее реализации;

---

[1] **Галушка А., Голубович А., Идрисов А., Осипов А., Титов Б., Шпигель М., Юрьев Е.** Ежегодный экономический доклад общероссийской общественной организации «Деловая Россия». «Модернизация экономики России. Кардинальное улучшение инвестиционного климата». URL: http://www.deloros.ru/FILEB/doklad-2010.pdf (дата обращения: 25.01.2013).

[2] АНО – автономная некоммерческая организация.

[3] **Стандарт** деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. URL: http://www.asi.ru/asi_in_regions/Standart.pdf

2) создание условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в субъекте РФ;

3) обеспечение гарантий инвесторам.

Эти документы (Модельная программа и Стандарт) по кругу задач пересекаются в части создания условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в субъекте РФ. Но в Стандарте круг задач дополнен необходимостью разработки стратегии по обеспечению благоприятного инвестиционного климата и механизма ее реализации и задачами по обеспечению гарантий инвесторам. В данных документах круг задач органов власти субъекта РФ по улучшению инвестиционного климата в регионе включает задачи от момента формирования инвестиционного предложения и инвестиционного проекта до момента реализации проекта с выходом на проектную мощность и гашения инвестиционных кредитов, продвижения на рынок продукции, вновь созданных производств; обеспечение гарантий инвесторам.

Разработка и применение механизмов и инструментов инвестиционной политики: предложения по совершенствованию

В данном разделе главы изложен опыт Новосибирской области по разработке и использованию механизмов и инструментов инвестиционной политики применительно к задачам улучшения инвестиционного климата, предложенным в «Стандарте деятельности органов власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе» и «Модельной программе для субъекта РФ по улучшению инвестиционного климата». Отмечены как передовые позиции области, так и недоработки в этой сфере, сформированы предложения по совершенствованию механизмов и инструментов инвестиционной политики.

◄ *Инвестиционная стратегия развития области и механизмы ее реализации*

Задачи разработки инвестиционной стратегии региона в Новосибирской области решались в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г., концепций решения комплексных задач социально-экономического развития области, обозначенных в Стратегии, программы социально-экономического развития области до 2015 г. и ряда целевых программ по поддержке инвестиционной деятельности в разных сферах экономики. Каждый последующий документ конкретизирует управленческие задачи с учетом реальных возможностей.

Все документы утверждены правовыми актами Новосибирской области. Для выработки стратегических, среднесрочных и краткосрочных целей и управленческих задач в инвестиционной сфере использовался механизм общественных слушаний, экспертных рабочих групп, государственного контракта для привлечения интеллектуального потенциала научного, экспертного и бизнес-сообщества, инициативы общественности.

Действенным механизмом реализации принятых предплановых и плановых документов стали целевые программы, поскольку в них определены не только цели и задачи, но и конкретные исполнители со стороны органов власти и определены источники и размеры государственных ресурсов для решения поставленных задач.

Управленческие задачи быстро меняются. В Новосибирской области пока не отработан порядок регулярного анализа выполнения задач, сформированных в Стратегии и Комплексной программе, для последующей их корректировки. В этих документах не полон перечень задач инвестиционной политики по созданию благоприятного инвестиционного климата. Требуется доработка правовых условий разработки, анализа и корректировки Стратегии развития области.

◄ *Создание условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в субъекте РФ*

В Модельной программе названы важнейшие задачи по созданию условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности:

1) создание благоприятной для инвестиций административной среды;
2) создание подготовленной для инвестиций инфраструктуры;
3) формирование финансовых механизмов привлечения и поддержки инвестиций;
4) формирование спроса на продукцию создаваемых инвесторами производств.

Основными направлениями или подзадачами создания благоприятной для инвестиций административной среды предложены следующие:

– учреждение специализированного агентства по привлечению инвестиций и работе с инвесторами, концентрирующего необходимый административный ресурс и компетенцию, сотрудники которого должны заниматься поиском инвесторов как в России, так и за рубежом, постоянно улучшать и продвигать инвестиционные возможности и проекты региона, обеспечивать максимальное сокращение сроков начала и реализации инвестиционного проекта;
– оперативная связь и эффективное взаимодействие инвесторов с руководством региона (включая предоставление инвесторам номеров мобильных телефонов руководства) и решение в режиме «он-лайн» возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов;
– принятие публичного регламента по работе с инвесторами, обеспечивающего практическую реализацию принципа «одного окна», и выполнение, по желанию инвестора, всех разрешительных и согласительных процедур силами специализированного агентства;
– создание специализированного многоязычного интернет-портала об инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации;
– ежегодное издание доклада «Инвестиционный климат в субъекте Российской Федерации».

В Новосибирской области определенная работа по улучшению административной среды была проведена. Механизмом реализации данных задач в области можно условно назвать программу мер по созданию благоприятных условий по привлечению инвестиций в экономику Новосибирской области на 2011–2012 гг.[1]. Однако в данной программе создание благоприятной для инвестиций административной среды представлено единственным мероприятием – участием в проведении исследования инвестиционного климата Новосибирской области, проводимого Всемирным банком при поддержке Минэкономразвития России, с целью выявления административных, инфраструктурных барьеров и разработки предложений по их преодолению.

Еще одним разработанным и реализуемым механизмом стала принятая в 2011 г. целевая программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы»[2], которая включала план мероприятий с аналогичным названием. Основной акцент в данной целевой программе сделан на совершенствование ад-

[1] **Постановление** Правительства Новосибирской области от 21.06.2011 №256-п «О программе мер по созданию благоприятных условий по привлечению инвестиций в экономику Новосибирской области на 2011–2012 годы» // Советская Сибирь, 2011, 12.07, № 125.

[2] **Постановление** Правительства Новосибирской области от 29.06.2011 № 281-п «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» // Советская Сибирь, 2011, 26.07, № 135.

министративных процедур, приведение их в соответствие с действующим законодательством, оптимизацию численности государственных и муниципальных служащих, внедрение аутсорсинга.

Задачи четко сформулированы в паспорте программы:

– проведение комплексной оптимизации государственных и муниципальных услуг по сферам общественных отношений, а также совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных отраслях, оптимизация порядка оказания услуг, необходимых и обязательных для получения государственных и муниципальных услуг;
– разработка и принятие административных регламентов предоставления (исполнения) государственных (муниципальных) услуг (функций), а также административных регламентов осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций, формирование и актуализация регионального и муниципальных реестров государственных и муниципальных услуг (функций);
– развитие сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, соответствующих установленным требованиям;
– формирование системы мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг, проведение регулярного мониторинга.

Решение этих задач направлено на повышение эффективности государственного управления, в том числе и в сфере реализации инвестиционной политики, на разработку оптимальных порядков предоставления государственных услуг, регламентов оказания государственной поддержки, в том числе в реализации инвестиционных проектов, а также мониторинг качества оказания услуг.

Меры программы распространяются на все сферы общественного регулирования и не сконцентрированы на снижении конкретных административных барьеров в сфере инвестиционной деятельности на территории области, таких как количество органов исполнительной власти, предприятий и организаций, чье согласование необходимо получить в период предоставления земельного участка в аренду для строительства, сокращение сроков ожидания разрешения на строительство и ведение бизнеса, подключения к объектам общественной инфраструктуры.

Эти проблемы области четко очерчены в сводных докладах Минрегионразвития РФ по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ[1], в которых определено место Новосибирской области по показателям (группам показателей), характеризующим местные условия инвестиционного развития. К таким показателям можно отнести сроки выделения и оформления земельных участков под строительство, получение разрешений на открытие бизнеса, а также долю удовлетворенных заявок на подключение к мощностям инженерной инфраструктуры, качество и транспортную освоенность территории, уровень газификации населенных пунктов, уровень криминогенности.

Значения данных показателей по Новосибирской области в основном существенно хуже средних по России и Сибирскому федеральному округу:

◊ В Новосибирской области доля земельных участков, предоставленных для строительства (кроме жилищного) по результатам торгов, в общей площади земельных участков в области, предоставленных для строительства (кроме жилищного) в 2008 г. составила 0%, в 2009 г. – 11%. Это меньше чем по СФО – 21,19% (Новосибирская область на 6-м месте по данному показателю в СФО), по РФ – 18,8%.

[1] **Доклад** Минрегионразвития РФ «Об эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за 2009 год». URL: http://www.orenburg-gov.ru/magnoliaPublic/regportal/power/events/ Effectivnost. html; **Доклад** Минрегионразвития РФ «Об эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за 2010 год» http://www.orenburg-gov.ru/magnoliaPublic/regportal/power/events/Effectivnost.html

◊ Средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного) до даты принятия решения о предоставлении земельного участка в Новосибирской области составила в 2010 г. 7 месяцев. Средняя продолжительность данного периода по СФО – около 8 месяцев, по РФ – 5,6 месяца.

◊ Средняя продолжительность периода с даты принятия решения о предоставлении земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного) до даты выдачи разрешения в Новосибирской области в 2010 г. составляет 6 месяцев. По СФО средняя продолжительность составляет более 7 месяцев, по РФ – 6,1 месяца.

◊ Количество органов исполнительной власти, предприятий и организаций, чье согласование необходимо получить в период предоставления земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного), начиная с даты подачи заявки до даты выдачи разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию в Новосибирской области в 2010 г. составило 12 единиц (на 3 меньше, чем в 2008 г.). По РФ количество инстанций равно 11,4 единицам, по СФО – 9,89 единицам. Несмотря на улучшение показателя по сравнению с 2008 г., он все же остается одним из самых высоких в СФО (Новосибирская область на 10 месте).

Как видно из сводного доклада Минрегионразвития РФ, проблем в инвестиционной сфере немало, но их решение лежит не только в плоскости установления порядка реализации административных процедур.

Необходимо отметить, что исполнителями по этим направлениям программы являются все органы государственной власти по своим сферам деятельности, но за все направления инвестиционной деятельности ответственных в области нет, а значит, в результате страдает целевая ориентация работы по снижению административных барьеров в этой сфере.

В Новосибирской области разработкой и реализацией инвестиционной политики заняты практически все министерства и ведомства области: министерство экономического развития, министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства, министерство транспорта и дорожного хозяйства, министерство сельского хозяйства, министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства, министерство образования, науки и инновационной политики, министерство здравоохранения и т.д., но нет органа, который отвечает за эффективность инвестиционной политики в целом, отсутствуют механизмы регулирования территориального развития области в соответствии со схемой территориального развития.

В области создано ОАО «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области», т.е. есть институциональный механизм, наделенный ресурсами, который мог замкнуть на себя вопросы привлечения инвестиций, поиска привлекательных для области инвестиционных проектов и инвесторов. Однако его деятельность почти полностью связана с формированием и развитием одного промышленно-логистического парка близ города Новосибирска.

Таким образом, задача создания такого институционального механизма, как специализированный орган или организация, специализированное агентство по привлечению инвестиций и работе с инвесторами, для области актуальна.

Что касается коллегиального органа, то в области создан постоянно действующий Совет по инвестициям, утверждено положение о Совете по инвестициям, т.е. инструмент общественного обсуждения и выработки коллегиальных решений в инвестиционной сфере имеется[1]. Данный Совет может рассматривать и готовить предложения по улучшению инвестиционного климата, но состав Совета необходимо дополнить пред-

[1] **Постановление** Губернатора Новосибирской области от 30 августа 2010 г. № 259 «О совете по инвестициям Новосибирской области» // Советская Сибирь. – 2010, 07.09, № 173.

ставителями органов местного самоуправления районов, поселений (включен только мэр г. Новосибирска), представителями федеральных органов власти, выполняющих разрешительные процедуры для открытия бизнеса, расширить представительство бизнеса и экспертного сообщества.

Опыт работы в исполнительных органах государственной власти Новосибирской области позволяет сформулировать дополнительные предложения по снижению административных барьеров в инвестиционной сфере.

Основная проблема затягивания сроков обеспечения разрешительных процедур для выделения земельных участков под строительство, подключения к объектам общественной инфраструктуры и т.д. заключается в неготовности муниципалитетов поселений, в чьем ведении находится значительная часть неиспользуемых земельных ресурсов, в отсутствии актуальной достоверной информации об объектах собственности, объектах общественной инфраструктуры.

По нашему мнению, целесообразно начинать с проведения полной инвентаризации государственной и муниципальной собственности на территории всех муниципальных образований (нужна государственная поддержка этой работы – и финансовая, и методологическая).

Необходима организация создания и поддержания в рабочем состоянии баз данных об объектах государственной и муниципальной собственности, объектах общественной инфраструктуры, созданных при поддержке общественных финансов, на единых методологических принципах, позволяющих обмениваться информацией в удобной форме. Без этой работы ни специализированное агентство, ни регламенты работы органов власти не помогут.

Механизмом реализации данной работы может быть целевая программа по проведению инвентаризации общественной собственности и созданию единой информационно-аналитической системы по объектам государственной и муниципальной собственности. Не менее важно обеспечить открытый доступ к информации о всех подготовленных для строительства, сданных в аренду земельных участках, наличии и стоимости подключения к инженерной инфраструктуре, а также сданных в аренду объектах недвижимости (кому, на какой срок, на каких условиях).

Формирование благоприятной административной среды невозможно без хорошо отлаженной системы межуровневого и межведомственного взаимодействия. О проблемах неурегулированности вопросов межуровневого взаимодействия, не четкого разграничения вопросов совместного ведения говорится в Концепции снижения административных барьеров. Но это не только не отрегулированные вопросы прошлых лет. Регулярно новые полномочия передаются с одного вышестоящего уровня власти на нижестоящий без соответствующего закрепления, передачи бюджетных средств. Примером может служить создание многофункциональных центров (МФЦ). На областном уровне утвержден стандарт комфортности оказания государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ; даны рекомендации Минэкономразвития РФ; утвержден перечень услуг федеральных органов власти, который рекомендовано оказывать в МФЦ, но о передаче средств на оказание услуг в МФЦ в данных правовых актах нет ни слова[1].

Нередко аналогичная ситуация возникает и в вопросах делегирования полномочий на муниципальный уровень. Однако если при разработке законопроектов, предусматривающих передачу полномочий на нижестоящий уровень, осуществляется их экспертиза специалистами разных уровней власти и есть надежда, что такие вопросы будут подня-

[1] **Постановление** Правительства Российской Федерации № 797 от 27.09.2011 г. «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. –2011. – № 40. – Ст. 5559.

ты и отрегулированы, то в отношении подзаконных актов, постановлений Правительства, приказов министерств, здесь межуровневая экспертиза пока не предусмотрена. Считаем целесообразным предусмотреть и обеспечить ее реализацию, закрепив это положение в порядке подготовки правовых актов.

Что же касается организации межуровневого и межведомственного взаимодействия в вопросах инвестиционной политики, то решение видится в совершенствовании действующего механизма коллегиальной выработки решений – положения о совете по инвестициям.

Во-первых, в региональные советы по реализации инвестиционной политики по согласованию рекомендуется включать ответственных представителей муниципальных образований (советы муниципальных образований) с правом голоса и представителей федеральных органов власти, ответственных за осуществление разрешительных процедур при реализации инвестиционных проектов, открытии бизнеса. Это позволит более оперативно регулировать вопросы межуровневого и межведомственного взаимодействия при реализации инвестиционных проектов.

Во-вторых, обсуждаемые на региональном уровне решения по вопросам государственной поддержки инвестиционных проектов и инвестиционной политики предлагается направлять в обязательном порядке как в муниципальные образования субъекта РФ, так и в территориальные отделения федеральных органов власти для подготовки экспертного заключения, замечаний и предложений. Совместно выработанные решения ставят органы власти всех уровней в ответственное положение.

Еще один круг задач инвестиционной политики – ***с****оздание подготовленной для инвестиций инфраструктуры.*

В Модельной программе предлагается сконцентрироваться на реальных нуждах и потребностях инвестора: на создании готовых «промышленных площадок» для крупных инвесторов и индустриальных парков для малого и среднего бизнеса. В Модельной программе утверждается, что наиболее эффективны эти меры, когда они реализуются на основе частной инициативы, стимулируемой региональной властью. В качестве стимулов авторы предлагают ввести вознаграждения операторам индустриальных парков (например гранта субъекта РФ), размер которого зависит от суммы налогов, фактически уплаченных в бюджет субъекта привлеченными инвесторами – резидентами индустриального парка.

Значительная часть из предлагаемого в Новосибирской области реализуется.

▪ Организована работа по созданию промышленных площадок и индустриальных парков с использованием механизма долгосрочной целевой программы «Развитие промышленно-логистического парка на территории Новосибирской области на 2011–2015 годы». Завершено строительство первой очереди инфраструктуры промышленно-логистического парка, запущены первые производства на территории парка. Подписан договор с ФГУП «Почта России» о строительстве крупнейшего по величине в стране автоматизированного распределительного центра по обработке почтовых корреспонденций для Западной Сибири и частично для Восточной Сибири. Осуществляет управление реализацией проектов по развитию промышленно-логистического парка созданный институт развития Новосибирской области – «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области», в уставный капитал которого из бюджета области будут предоставлены в соответствии с «Законом об областном бюджете Новосибирской области на 2013–2015 годы» бюджетные инвестиции в размере 2,35 млрд руб.

▪ В рамках реализации долгосрочной целевой программы «Создание научно-технологического парка в сфере биотехнологий в наукограде Кольцово на 2011–2015 годы» ведется строительство двух производственных зданий.

▪ Продолжается реализация проекта создания Технопарка в Академгородке в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Государственная поддержка инвестиционной деятельности на территории Новосибирской области на 2012–2021 годы».

Но этого явно недостаточно. Необходима более действенная организация работы и государственная поддержка муниципальных образований по формированию площадок перспективного инвестиционного развития, их документальному оформлению (как уже было отмечено, у области имеется существенное отставание по предоставлению земельных участков под строительство (кроме жилищного) с учетом территориальных приоритетов, предложенных в Схеме территориального развития Новосибирской области). Механизм целевой программы позволяет реализовать данную задачу поддержки муниципальных районов и городских округов по подготовке промышленных площадок для целей инвестиционного развития территорий.

В сводном докладе Минрегионразвития РФ отмечено существенное отставание области в развитии инженерной инфраструктуры для целей инвестиционного развития. Так, заявленная мощность, которая не была удовлетворена в 2009 г. в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства, составила 34,78 МВт (в 2010 г. – 65,6 МВт). Значение этого показателя в 2009 г. по области выше, чем в среднем по СФО – 27,71 МВт, но значительно ниже, чем по РФ – 186,15 МВт. При этом ставка платы за технологическое присоединение к электрическим сетям в Новосибирской области в 2010 г. составила 18690 руб./кВт, что существенно выше, чем по СФО и по РФ (около 13500 руб./кВт).

В 2008 г. в области введено в эксплуатацию 55 объектов электросетевого хозяйства, в 2009 г. – 13 объектов, в 2010 г. – 41 объект. В СФО в 2009 г. введено 1040 объектов, из них 651 – в Иркутской области, 162 – в Кемеровской области, 85 – в Алтайском крае. По данному показателю Новосибирская область в 2009 г. находится на 9-м месте (в 2008 г. – на 2-м) среди субъектов Сибирского федерального округа.

Трансформаторная мощность, введенная в эксплуатацию в 2009 г., составила 181 450 кВт (в 2008 г. – 123 кВт, а в 2010 г. – 104 650 кВт при плане в 72500 кВт). Среди регионов Сибирского федерального округа Новосибирская область по этому показателю находится на 2-м месте (после Иркутской области).

Протяженность электрических сетей, введенных в эксплуатацию в Новосибирской области в 2009 г., составила 10,84 км, что на 43,4% меньше, чем в 2008 г. Среди субъектов СФО по вводу в эксплуатацию электрических сетей в 2009 г. область находится на 10-м месте, с одним из самых низких значений показателя. В 2010 г. протяженность введенных в эксплуатацию электрических сетей была увеличена в 10 раз и составила 189,96 км при плановой цифре в 144,2 км.

Решение данных задач для целей создания благоприятного инвестиционного климата в Новосибирской области можно поставить на одно из первых мест. Учитывая напряженность ситуации с наличием резервов энергетических мощностей и дороговизной подключения к электрическим сетям, в целях снижения рисков инвестиционных вложений предлагаем, во-первых, выработать требования к энергетической эффективности всех вновь вводимых объектов, по которым оказывается государственная поддержка в той или иной формах, и нормативно их закрепить в положениях об оказании поддержки, во-вторых, в данных положениях закрепить преференцию и государственную поддержку в подключении к энергетическим источникам объектов, соответствующих всем требованиям энергетической эффективности.

Инвестиционные программы развития энергетических мощностей и электросетевого хозяйства, учитываемые при ежегодном утверждении новых тарифов на электроэнергию, должны быть согласованы с планами инвестиционного развития муниципальных образований области, что должно быть закреплено в порядке формирования новых тарифов.

Важнейшими задачами создания благоприятного инвестиционного климата, выделенными и в Стандарте и Модельной программе, являются задачи *формирование финансовых механизмов привлечения и поддержки инвестиций*.

В Модельной программе в основу поддержки инвестиций предлагается заложить логику «бюджетных инвестиций в расширение налоговой базы региона». Такая логика предполагает оценку по каждому конкретному инвестиционному проекту его бюджетной эффективности и определение на этой основе экономически оправданного объема мер его возможной финансовой поддержки со стороны региона. Кроме того, в программе предложено формирование в структуре региональной администрации компетентной команды финансистов, способной обеспечить использование возможностей международных и российских институтов развития, инвестиционных и банковских структур, налаживание с ними регулярного взаимодействия и ведение профессионального диалога, а также создание в регионе филиалов и представительств инвестиционных и банковских структур, специализированных фондов.

На основании действующих законов Новосибирской области «О регулировании инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области»[1], «О развитии малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области»[2], «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Новосибирской области»[3], «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков»[4], «О порядке предоставления государственных гарантий Новосибирской области»[5] в области разработаны и действуют разнообразные инструменты государственной поддержки инвестиционных процессов. Это государственные гарантии, льготы по налогообложению и по аренде помещений, субсидии на гашение части процентов по инвестиционным кредитам и лизинговым платежам, субсидирование расходов на приобретение оборудования, подготовку бизнес-планов, патентование, страхование урожая, микрокредитование малого предпринимательства, предоставление технологической инфраструктуры в форме технопарка, бизнес-инкубаторов, центров технологического обеспечения, целевое создание инженерной инфраструктуры на площадках Промышленно-логистического парка и создаваемых технопарков.

Данные инструменты реализуются в рамках механизма целевых программ. В области принято и действует несколько программ в инвестиционной сфере, например программа «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2012–2016 годы»[6]. В рамках целевых программ условием поддержки реализации инвестиционных проектов является эффективность бюджетных расходов, т.е. в полной мере используется логика бюджетных инвестиций в расширение налоговой базы региона. Полный перечень инструментов государственной поддержки реализации инвестиционных проектов и отдельных направлений ин-

---

[1] **Закон** Новосибирской области от 14.04.2007 г. № 97-ОЗ «О государственном регулировании инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области». – Советская Сибирь, 24.04.2007, № 76.

[2] **Закон** Новосибирской области от 02.07.2008 г. № 245-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области». – Советская Сибирь, 08.07.2008, № 129.

[3] **Закон** Новосибирской области от 08.12.2006 г. № 61-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Новосибирской области». – Советская Сибирь, 15.12.2006, № 243.

[4] **Закон** Новосибирской области от 16.10.2003 г. № 142-ОЗ «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков». – Советская Сибирь, 28.10.2003, № 211.

[5] **Закон** Новосибирской области от 24.04.2008 г. № 226-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Новосибирской области». – Советская Сибирь, 2008, 20.05, № 93.

[6] **Постановление** Правительства Новосибирской области от 19.08.2011 № 360-П «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2012–2016 годы».

вестиционной деятельности на территории Новосибирской области системно изложен в работе «Система механизмов стимулирования экономического развития Новосибирской области (государственная поддержка и ее правовое регулирование)». Основные направления государственной поддержки инвестиционной деятельности приведены в табл. 5.5.

Таблица 5.5

Направления и виды государственной поддержки инвестиционной деятельности в рамках механизма целевых программ на территории Новосибирской области

Направление поддержки	Исполнители целевых программ и оказываемые ими виды поддержки		
	органы власти	агентства	фонды
Инфраструктурная	Технопарки, бизнес-инкубаторы, центры технологического обеспечения	Создание индустриальных парков	
Кредитно-финансовая	Госгарантии, субсидии на гашение процентов по кредитам и лизинговых платежей		
Бюджетная	Компенсация затрат на техническое перевооружение, страхование урожая	Компенсация затрат на техническое перевооружение, подготовку бизнес-планов, патентование, страхование урожая	Льготы по аренде
Налоговая			Контроль использования налоговых льгот
Информационная	Консультации, поддержка участия в выставках	Консультации, поддержка участия в выставках	Консультационные центры, интернет-порталы, конгрессная деятельность

Однако, несмотря на такое разнообразие форм государственной поддержки инвестиционных процессов и «правильную логику», душевой показатель объема инвестиций в области существенно отстает от среднего по России значения. Думается, что помимо форм государственной поддержки не менее важен объем этой поддержки. С 2000 до 2009 года в Новосибирской области объем государственной поддержки малого и среднего предпринимательства составлял не более 15 млн руб. в год и фактически не оказывал заметного влияния на развитие этой сферы деятельности, в которой трудится около 17% занятых в экономике области и обеспечивается примерно 34% оборота всех предприятий области. Только после получения федеральной поддержки на развитие малого и среднего предпринимательства Новосибирской области в 2009 г. в размере более 500 млн руб. поддержка малого предпринимательства стала доступнее и потому заметнее в масштабах области.

Ограниченность государственной поддержки инвестиционной деятельности часто объясняют недостатком бюджетных средств. Однако в результате проведенных исследований выясняется, что резервы есть. О резервах бюджетных ресурсов в Новосибирской области для создания благоприятных условий инвестиционной деятельности на территории области свидетельствуют сводные доклады по оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти РФ, ежегодно подготавливаемые Минрегионразвития РФ.

Согласно методикам оценки Минрегионразвития РФ необходимых бюджетных расходов на оказание бюджетных услуг в Новосибирской области, значительный объем неэффективных бюджетных расходов на предоставление образовательных и медицинских услуг связан со сложившейся системой расселения и слабой транспортной освоенностью территории. Высвобождение этих резервов лежит в плоскости комплексного межведомственного подхода к организации предоставления социальных услуг на территории сельских поселений[1].

Резервом доходной части бюджетов субъектов РФ и их муниципальных образований являются налоги на имущество, неоформленное и не поставленное на налоговый учет, а также налог на земли садовых обществ и земельные доли участников коллективных хозяйств.

Для постановки на налоговый учет всех земельных участков необходимо провести их обмер, разыскать владельцев, оформить участки в органах юстиции. Все это требует средств, организационной работы. Сегодня это возложено на собственников или органы местного самоуправления. Заинтересованности в таких расходах нет ни у кого. Необходимо упростить саму процедуру и предложить стимулы для проведения такой работы: например, обустройство дорог к садовым обществам, члены которых оформили участки в собственность в соответствии с законодательством, обеспечить стимулы муниципалитетам за работу по постановке на налоговый учет всех отстроенных индивидуальных домов, оформлению земель. Конечно, такая работа требует бюджетных средств, но и отдача очевидна с учетом роста стоимости земель и индивидуального жилья.

Еще одним направлением расширения бюджетных возможностей в Модельной программе названа приватизация государственной собственности. Но это скорее резерв для федерального бюджета, поскольку неприватизированными на территории области остались федеральные предприятия и объекты, в которых располагаются учреждения. Приватизация этих предприятий может дать существенный толчок развитию инвестиционных процессов на территории области.

В условиях ограниченности бюджетных средств на оказание государственной поддержки инвестиционной деятельности и создание инфраструктурных условий не менее важна целевая ориентация поддержки тех сфер деятельности, которые обеспечат максимальный объем добавленной стоимости на рубль господдержки не только в данной сфере, но и дадут импульс развитию смежных, взаимосвязанных видов деятельности на территории области, т.е. приоритетным признается развитие территориально-производственных кластеров. Чем меньше потенциальный объем государственной поддержки, тем выше планка требований к ее целевой ориентации и результативности, как по сферам деятельности, так и по территории.

Правительство Новосибирской области утвердило перспективные направления государственной поддержки[2]. Первое из утвержденных направлений – модернизация, расширение или создание высокотехнологичных производств, а также производств,

---

[1] **Ждан Г.В., Шарнина О.В.** Опыт организации межведомственного подхода в управлении общественной социальной инфраструктурой субъекта Федерации // Проблемы управления социально-экономическим развитием регионов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – С. 197–207.

[2] **Постановление** Правительства Новосибирской области от 29.09.2011 г. № 418-п «О перспективных направлениях инвестиционной деятельности и нормативных значениях показателей бюджетной эффективности». – Советская Сибирь, 2011, 04.10, № 185.

обеспечивающих выпуск наукоемкой, инновационной продукции и услуг – сформулировано очень широко.

Перспективные направления государственной поддержки существенно шире территориально-производственных кластеров, утвержденных в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. Возможно, Стратегия нуждается в актуализации и доработке с учетом изменившихся условий, но необходима преемственность и взаимная согласованность документов перспективного развития области.

Значительным стимулом инвестиционной деятельности является *формирование спроса на продукцию создаваемых инвесторами производств.*

В Модельной программе основными мерами стимулирования спроса на эту продукцию названы:

– разработка долгосрочного плана госзакупок и закупок госкомпаний, при реализации которого закупались бы качественные товары по обоснованным ценам;
– разработка регионального плана создания конкурентоспособных импортозамещающих производств;
– субсидирование затрат предприятий по продвижению своей продукции, в том числе субсидирование затрат на международную сертификацию и получение экспортных кредитов;
– создание в регионах центров кластерного развития. Все эти предложения актуальны для Новосибирской области.

Действие Федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[1] при размещении государственного заказа жестко ограничивает преференции поставщикам и в значительной степени тормозит заказ на инновационную продукцию и услуги. Однако в заявках на поставку продукции, выполнение работ и услуг для государственных нужд согласно Закону 94-ФЗ можно детально описать требования к «качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требования к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика». Эта статья Закона позволяет сформировать требования к закупаемой по государственному заказу продукции, работам, услугам на уровне лучших отечественных образцов.

В «Программе мер по созданию благоприятных условий по привлечению инвестиций в экономику Новосибирской области на 2011–2012 гг.» (Постановление Правительства Новосибирской области от 21 июня 2011 г. № 256-п) имеется поручение о стимулировании спроса на продукцию создаваемых инвесторами производств, но средства не предусмотрены, и механизм отсутствует. Новый Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу с 1 января 2014 г., регулирует государственные закупки от этапа планирования до этапа оценки их эффективности. Однако значительная часть положений Закона о госзакупках сохраняется и в новой системе в той или иной форме. Почти не изменились существующие способы проведения госзакупок[2].

---

[1] **Федеральный** закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч.1), ст. 3105.

[2] **Федеральный** закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html/

Еще одним решением этой не простой задачи должно стать принятие органами власти стандартов качества товаров, работ, услуг, закупаемых для государственных нужд, соответствующих современным достижениям передовой практики производства товаров, работ и услуг, современным требованиям безопасности, энергоэффективности.

Примером решения этой задачи может служить опыт Республики Татарстан. Механизмом стимулирования спроса на инновационную, высокотехнологичную продукцию ее предприятий стало постановление Кабинета Министров Республики Татарстан «О мерах по стимулированию спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую продукцию»[1], которым утвержден перечень видов инновационной, в том числе нанотехнологической, продукции, рекомендуемой к применению государственными заказчиками и промышленными предприятиями Республики и установлено требование по минимальной доле закупаемой инновационной, в том числе нанотехнологической продукции в общем объеме государственных закупок в 2011 г. в размере 5%. Данный механизм дополнен изменениями в конкретных инструментах государственных закупок в Республике Татарстан, формированием повышенных требований в системе государственных стандартов Республики, созданием системы стимулов для органов государственной власти и подведомственных организаций по применению инновационной высокотехнологической продукции при самообеспечении[2].

◄ *Предоставление гарантий инвесторам*

В Модельной программе и Стандарте в рамках данного механизма улучшения инвестиционного климата названы следующие задачи:

1) формирование привлекательных тарифных условий;

2) подготовка и обеспечение кадрами создаваемых в результате инвестиций производств.

Важнейшей задачей создания благоприятного инвестиционного климата является *формированию привлекательных тарифных условий*.

В обоих документах речь идет об устранении непрозрачности и непредсказуемости тарифов на услуги компаний – естественных монополий. Изменение ситуации предлагается путем обеспечения открытости информации о составе и величине текущих расходов и инвестиций компаний – естественных монополий, а также доступности данной информации, в том числе через ее размещение на специализированном интернет-портале об инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации.

Инструментами реализации данных задач должно стать положение о Совете директоров региональных организаций естественных монополий, в состав которого предлагается включать представителей инвесторов и общественных объединений предпринимателей, и положение о коллегиальном совещательном органе при РЭК. В Стандарте предлагается также включать представителей энергоресурсов в состав органа государственной власти РФ в сфере государственного регулирования тарифов – региональной энергетической комиссии. Но это противоречит типовому положению о

---

[1] **Постановление** Кабинета Министров Республики Татарстан от 9 июля 2012 г. № 587 «О мерах по стимулированию спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую, продукцию в Республике Татарстан» (в ред. Постановления КМ РТ от 08.09.2012 №760) / Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти от 14.09.2012 № 68 ст. 2309.

[2] **Распоряжение** Кабинета Министров Республики Татарстан № 194-р от 15 февраля 2011 г. «Об утверждении Перечня мероприятий по реализации Плана совместных действий Государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» и Республики Татарстан по стимулированию спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую, продукцию на 2011 год». Электронный ресурс: www.consultant.ru

региональной энергетической комиссии[1]. Согласно положению о комиссии члены комиссии являются государственными служащими государственной службы субъекта Российской Федерации и не вправе заниматься предпринимательской деятельностью в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

Предложены направления совершенствования системы тарифообразования субъектов регулируемых рынков:

– внедрение в практику метода стимулирующего регулирования, основанного на сравнительном анализе для установления тарифов, учитывающих степень эффективности региональных электросетевых компаний (РЭК), не только в данном, но и соседних регионах для стимулирования оптимизации деятельности и технологий оказания услуг;
– введение дифференциации тарифов на услуги водоснабжения по группам потребителей и в зависимости от объемов потребления воды;
– введение предельных уровней цен на услуги субъектов регулируемого рынка с учетом запланированного коридора инфляции, совершенствование методологии расчета тарифов для стимулирования субъектов естественных монополий к повышению производительности и снижению затрат на основе ликвидации сверхнормативных и сокращения нормативных потерь.

В области осуществляется детальный анализ структуры расходов, себестоимости услуг компаний – естественных и локальных монополий, предпринимаются меры по устранению непрозрачности и непредсказуемости тарифов на их услуги, вводятся предельные уровни цен на услуги субъектов регулируемого рынка с учетом запланированного коридора инфляции, тарифы устанавливаются с учетом необходимости ликвидации сверхнормативных и сокращения нормативных потерь.

Тем не менее большая часть предложенных мер актуальна для Новосибирской области и может быть реализована через инструменты политики в сфере тарифообразования путем внесения изменений в порядок формирования предельных тарифов на услуги естественных и локальных монополий.

В Модельной программе и в Стандарте широкий круг задач повышения инвестиционной привлекательности региона связан также *с подготовкой и обеспечением кадрами создаваемых в результате инвестиций производств.*

Совершенствование подготовки кадров предлагается через создание в регионе центра формирования и развития технологических компетенций; через обучение сотрудников региональной администрации инвестиционной деятельности, привлечению прямых инвестиций, работе с инвесторами и регулярное повышение их квалификации в ведущих зарубежных университетах и бизнес-школах; ориентацию образовательной системы региона на реальные нужды и потребности инвесторов; создание современных центров подготовки рабочих специальностей.

По большинству направлений в области ведется работа. Создаются центры компетенций при вузах, ресурсные центры с современным оборудованием для подготовки специалистов. Программы подготовки кадров среднего и начального профессионального образования согласуются с представителями бизнеса.

Но для создания целостной системы подготовки специалистов усилий и ресурсов органов власти недостаточно. Необходимо вспомнить, что для подготовки рабочих кадров и специалистов со средним профессиональным образованием в период до перестройки активно использовалась материальная база практически всех крупных предприятий городов и районов области. За годы реформ одни предприятия области были

[1] **Постановление** Правительства РФ от 30.12.1999 г. № 1435 «Об утверждении типового положения об органе исполнительной власти субъекта РФ в области государственного регулирования тарифов», «Собрание законодательства РФ», 10.01.2000, № 2, ст. 220.

приватизированы, другие в целях экономии средств закрыли образовательные центры, а адекватная по размерам и качеству материальная база учреждений начального и среднего профессионального образования не была создана в силу разных причин (дефицита бюджетных средств, резкого сокращения потребности в рабочих кадрах и т.д.).

Для приобретения профессиональных навыков и компетенций выпускниками учреждений начального и среднего профессионального образования, повышения квалификации и дальнейшего профессионального роста необходима современная материально-техническая база процесса обучения. Выход видится в развитии взаимовыгодного сотрудничества бизнеса и власти в вопросах профессиональной подготовки кадров, в наработке новых механизмов взаимовыгодного государственно-частного партнерства, создании необходимых инструментов такого партнерства и их правового закрепления, обосновании и планировании бюджетных средств для этих целей.

Выводы и предложения

В соответствии с предложенным определением механизмов реализации инвестиционной политики не так много: ведомственные и долгосрочные целевые программы, государственные задания органам власти и подведомственным учреждениям, положения об общественных слушаниях, советах при Правительстве субъекта РФ, комиссиях и рабочих группах – организационные механизмы привлечения интеллектуального потенциала научного, экспертного и бизнес-сообщества к выработке целей, управленческих задач и инструментов политики.

Гораздо шире круг используемых инструментов инвестиционной политики, закрепленных правовыми актами субъекта РФ.

Эффективность инвестиционной политики во многом зависит от качества всех составляющих используемых механизмов:

- проработанности и полноты управленческих задач инвестиционной политики в каждом конкретном регионе, в каждый конкретный период времени;
- наличия организационного центра, ответственного за реализацию и эффективность всей инвестиционной политики в субъекте РФ, а также институтов развития (агентств по работе с инвесторами, формированию привлекательного имиджа субъекта РФ, формированию и продвижению инвестиционных проектов, важных с позиции экономического и социального развития территории);
- соответствия объема государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории субъекта РФ задачам инвестиционной политики;
- наличия развитой системы инструментов инвестиционной политики.

Как видно из сравнительного анализа предложений Модельной программы повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ, Стандарта и практики, наработанной в Новосибирской области в этой сфере, в области имеются значительные резервы для повышения инвестиционной привлекательности и активности.

Опыт развитых стран показывает, что для глобальных изменений делового климата, инвестиционных условий развития нет одного важнейшего звена – необходим комплексный подход. Нужны адекватные усилия на всех направлениях улучшения инвестиционного климата, только комплексный межведомственный и межуровневый согласованный подход к повышению инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности на территории области обеспечит положительные сдвиги в этом вопросе.

Раздел II КОНКУРЕНТНЫЕ СТРАТЕГИИ И БИЗНЕС В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

Глава 6
КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В РЕГИОНАХ СИБИРИ

6.1. Характеристика региональных программ развития конкуренции регионов Сибири

Программный подход к развитию конкуренции

Отличительной особенностью осуществления конкурентной политики в настоящее время является возврат к системному подходу развития конкуренции в виде разработки программных мер в целях изменения структуры рынков. Свое воплощение в жизнь данный подход нашел в виде принятия Программы развития конкуренции в Российской Федерации и Плана мероприятий по ее реализации, которые были утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р.

Программа развития конкуренции в Российской Федерации предусматривала меры по развитию конкуренции более чем в десяти отраслях и секторах экономики. Тем не менее, реализация стратегических решений Правительства Российской Федерации по естественным монополиям, поддержке малых и средних компаний сохраняет свою актуальность; также не утрачивает своей злободневности осуществление мер по совершенствованию эффективности применения антимонопольного законодательства.

В целях реализации данной Программы был также подготовлен План мероприятий по ее реализации, предусматривающий участие широкого круга федеральных органов исполнительной власти в его выполнении. Одно из основных направлений, предусмотренных Программой, – общее улучшение конкурентной среды за счет сокращения необоснованных внутренних и внешнеторговых барьеров и механизмов избыточности регулирования, развития транспортной, информационной, финансовой, энергетической инфраструктуры и обеспечения ее доступности для участников.

Отдельное внимание в Программе уделялось разработке и реализации региональных программ развития конкуренции, одной из стратегических целей которых является выравнивание условий конкуренции в различных субъектах Российской Федерации.

Реализация мер, заложенных в региональных программах развития конкуренции, должна способствовать:

- созданию и развитию логистической, торговой, энергетической, информационной инфраструктуры, необходимой для развития предпринимательской деятельности;
- упрощению начала и ведения предпринимательской деятельности;
- сокращению административных барьеров и устранению ограничений для перемещения товаров, в том числе между субъектами Российской Федерации;

- сокращению прямого участия государственных органов и органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности;
- повышению информационной прозрачности деятельности органов власти и органов местного самоуправления.

В целях устранения проблемы использования на региональном и муниципальном уровнях практики неформальных преференций, создания искусственных барьеров, дискриминационного подхода к оказанию государственных услуг, проведения необоснованных проверок, организации давления посредством использования административного ресурса исполнителям реализации программных мер рекомендовалось организовать работу по адвокатированию конкуренции среди органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ниже анализируются условия разработки региональных программ развития конкуренции как основной инструмент проведения региональной конкурентной политики в настоящее время на примере ряда сибирских регионов – Алтайского края, Кемеровской, Новосибирской, Омской и Томской областей (прежде всего в виде оценки состояния конкурентной среды на региональных товарных рынках, а также тенденций ее изменения), обобщение накопленного опыта, осуществление сравнительного анализа этих программ и получение отдельных оценок эффективности.

Региональная программа развития конкуренции на рынках Алтайского края

В программе «Развитие конкуренции в Алтайском крае на 2010–2012 годы» (далее – Программа) прямая комплексная оценка состояния конкурентной среды отсутствует. При описании состояния основных рынков даны отдельные характеристики уровня развития конкуренции.

Так, при описании состояния *агропродовольственного рынка* отмечается, что рынок сельскохозяйственной продукции в Алтайском крае характеризуется достаточно высоким уровнем конкуренции, что обусловлено наличием большого числа участников, каждый из которых занимает незначительную долю рынка, отсутствием барьеров при вхождении на рынок и низкой дисперсией цен на реализуемую продукцию. В целом производством сельскохозяйственной продукции занимаются более 700 сельскохозяйственных организаций, 4892 крестьянских (фермерских) хозяйства, около 448 тыс. личных подсобных хозяйств. Количество участников аграрного рынка за последние годы существенно не изменилось. Сельхозтоваропроизводители края не испытывают конкуренции со стороны товаропроизводителей других регионов.

На рынках *розничной торговли продовольственными товарами* отмечается обострение конкуренции между различными торговыми форматами. Так, в регионе наметились тенденции активизации торговли на розничных рынках и ярмарках. Однако при этом созданы и получили свое развитие крупные многофункциональные торговые центры площадью от 5 до 30 тыс. кв. м и гипермаркеты. Активно строились супермаркеты, торговые комплексы, магазины самообслуживания, а также небольшие предприятия «шаговой доступности». Кроме того, практически в каждом муниципальном образовании развиваются местные сетевые структуры, осуществляющие реализацию продовольственных товаров. Расширение сетевой торговли, характеризующейся высоким уровнем насыщенности рынка товарами и предоставляемыми услугами, при условии сохранения позиций магазинов «шаговой доступности», реализующих продовольственные товары повседневного спроса, а также продовольственных рынков, способствует усилению конкуренции в розничном секторе продовольственного рынка.

В процессе структурного реформирования *жилищно-коммунального хозяйства* созданы условия для выделения предоставления услуг по организации водоснабжения,

водоотведения, по обеспечению электричеством, теплом, газом, по управлению жилищным фондом и его обслуживанию, по сбору, вывозу и утилизации твердых бытовых отходов, техническому обслуживанию лифтового хозяйства в отдельные виды бизнеса. Уровень конкуренции в различных сферах деятельности дифференцирован: рынок сферы обслуживания жилищного фонда является высококонкурентным, а рынок услуг по электро-, газо-, теплоснабжению, как правило, характеризуется невысоким уровнем конкуренции, в особенности в сельской местности. Одним из наиболее высококонкурентных рынков является рынок управления многоквартирными домами. Данные услуги предоставляют 169 организаций, около 90% которых – частные. Немаловажное значение в демонополизации рынка жилищных услуг и развитии конкуренции имеет создание жилищных объединений граждан (ТСЖ, ЖСК), количество которых ежегодно увеличивается.

На рынках *нефтепродуктов* наблюдается тенденция усиления влияния вертикально-интегрированных нефтяных компаний – ОАО «Роснефть-Алтайнефтепродукт» и ОАО «Газпромнефть-Алтай», на долю которых приходится до 80% объема хранения нефтепродуктов. Розничный сектор регионального рынка нефтепродуктов характеризуется высоким уровнем конкурентности: на рынке присутствует большое число субъектов разных организационно-правовых форм собственности. С 1999 по 2009 год количество автозаправочных станций в крае увеличилось на 125. В последние годы темпы строительства новых АЗС существенно снижены, что свидетельствует о достаточном насыщении данного сектора рынка. На рынке услуг в сфере аэропортового и наземного обслуживания авиасудов, включая их заправку горюче-смазочными материалами, в городе Барнауле работает ОАО «Авиапредприятие «Алтай», на долю которого приходится 100% данного товарного рынка.

На рынках *фармацевтической продукции* в городах Барнауле, Бийске, Рубцовске, Новоалтайске на рынке имеются доминирующие хозяйствующие субъекты, что свидетельствует о неразвитой конкуренции.

Таким образом, по представленным оценкам можно сделать вывод, что конкурентная среда на региональных рынках, по мнению региональных органов власти согласно представленной в Программе информации, в целом успешно развивается.

В Программе выделяются следующие основные проблемы развития конкуренции в регионе:

– отсутствие публичной достоверной информации о рынках;
– длительность процедуры оформления разрешительных документов, лицензий, получения государственной регистрации;
– низкий уровень развития энергетической и транспортной инфраструктуры;
– трудности в привлечении финансовых ресурсов для развития бизнеса: короткие (до года) сроки кредитных договоров, жесткие требования к гарантиям и залоговому обеспечению, высокие процентные ставки;
– избыточное вмешательство в процессы функционирования рынков со стороны местных органов власти и чрезмерное присутствие муниципальных предприятий (в сфере ЖКХ);
– отсутствие информационной прозрачности в деятельности органов местного самоуправления при передаче объектов коммунального назначения в управление хозяйствующим субъектам (в сфере ЖКХ).

В Программе предусматриваются следующие основные направления развития конкуренции в Алтайском крае:

- сокращение административных барьеров, упрощение начала и ведения предпринимательской деятельности;

- повышение информационной прозрачности деятельности органов исполнительной власти Алтайского края, организация сбора, анализа и публикации сведений о региональных рынках;
- сокращение прямого участия государственных органов и органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности;
- развитие системы государственного и муниципального заказа, в том числе расширение практики размещения государственного заказа на социальные (медицинские, образовательные) услуги на основе конкурсных процедур;
- развитие транспортной и энергетической инфраструктуры.

В качестве целевых индикаторов эффективности Программы приняты показатели, приведенные в табл. 6.1.

Таблица 6.1

Целевые индикаторы краевой Программы «Развитие конкуренции в Алтайском крае на 2010–2012 годы»

Целевой индикатор	Значение индикатора по годам		
	2010	2011	2012
Доля продукции, выпускаемой субъектами малого предпринимательства, в ВРП, %	32	32,5	33
Доля выручки получивших государственную поддержку МП*, вышедших на рынок в течение последних трех лет, в общем объеме выручки МП*, %	0,6	0,7	0,8
Степень удовлетворенности граждан и организаций качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг**, %	не ниже 70	не ниже 75	не ниже 80
Обеспеченность государственных гражданских служащих административными регламентами, касающимися предоставления государственных услуг, %	100	100	100
Количество зарегистрированных фактов злоупотребления хозяйствующими субъектами монопольным положением	50	45	40

* Включая микропредприятия.
** По результатам социологических исследований.

Региональная Программа развития конкуренции на рынках Кемеровской области

В «Программе развития конкуренции в Кемеровской области до 2012 года» (далее – Программа) прямая комплексная оценка состояния конкурентной среды отсутствует. Однако такую оценку можно получить косвенно на основании результатов экспертного анализа отраслей. В соответствии с результатами данного анализа в Программе все отрасли делятся на 4 группы (табл. 6.2).

По мере развития рынков отрасли *первой группы*, стимулируемые активным инвестиционным спросом, особенно со стороны потребительского сектора области, успешно решали вопросы доступа к ограниченным ресурсам и увеличивали количество участников рынка (сельское хозяйство, жилищное строительство, розничная торговля, сектор услуг). Основным стимулом выступило превышение спроса над предложением и повышение взыскательности потребительского спроса. Данные отрасли можно считать отраслями с достаточно развитой конкуренцией в основных сегментах либо с явной тенденцией к переходу к состоянию развитой конкуренции в среднесрочной перспективе без дополнительных мер со стороны органов государственной власти.

Таблица 6.2

Категоризация отраслей относительно уровня и типа развития конкуренции в Кемеровской области по состоянию на 1 января 2010 г.

Группа	Отрасль
Группа 1 Развитая конкуренция, значительное число компаний	• Розничная торговля • Жилищное строительство • Сельское хозяйство • Сектор услуг
Группа 2 Ограничения конкуренции, доминирование крупных участников рынка	• Добыча и переработка полезных ископаемых • Производство металла и металлоизделий • Дорожное строительство • Связь • Медицина • Образование • Некоторые виды оптовой и розничной торговли (ГСМ, фармацевтика) • Производство строительных материалов • Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
Группа 3 Низкая внутренняя и высокая внешняя конкуренция	• Машиностроение • Легкая промышленность • Пищевая промышленность • Химическая промышленность • Лесное хозяйство
Группа 4 Неразвитая конкуренция, малое число участников рынка, низкая привлекательность рынка	• ЖКХ • Городской и пригородный пассажирский транспорт

Задачами региональных органов государственной власти в деле развития конкуренции на этих рынках становятся: дальнейшая либерализация рынков, введение институтов саморегулирования и стимулирование деятельности общественных организаций, стимулирование создания требуемой инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства, обеспечение полной информационной прозрачности отрасли, повышение требований к качеству управления на предприятиях.

В отраслях *второй группы* наблюдались: консолидация предприятий, усиление процессов ограничения конкуренции, доминирование крупных хозяйствующих субъектов, ограничение на вхождение на рынок новых участников рынка. К ним относятся добыча и переработка полезных ископаемых, производство металла и металлоизделий, дорожное строительство, связь, медицина, образование, некоторые виды торговли (фармацевтика, ГСМ), производство строительных материалов, производство и распределение электроэнергии, газа, воды. Ограничивающими факторами выступили: доступ к месторождениям сырья, производственным и инфраструктурным мощностям, государственное регулирование и финансирование отраслей, доминирование государственного заказа над другими потребителями.

К задачам органов региональной государственной власти в деле развития конкуренции на этих рынках относятся: развитие схем аутсорсинга, приватизация государственных предприятий или формирование предприятий смешанной собственности с повышением качества управления активами, увеличение количества участников рынков, привлечение дополнительных поставщиков к участию в конкурсах на выполнение государственных и муниципальных заказов, применение концессионных схем, усиление антимонопольного контроля.

Рынки *третьей группы*, не демонстрировавшие высокой отдачи на вложенный капитал, характеризуются низкой конкуренцией в силу невысокой конкурентоспособности самих компаний (машиностроение, пищевая промышленность, легкая промышленность, химическая промышленность, лесное хозяйство). Предприятия данных отраслей, за редким исключением, не справились с региональной, межрегиональной и глобальной конкуренцией, количество игроков на этих рынках постепенно сокращалось, конкурентные преимущества были потеряны.

В связи с этим приоритетными государственными задачами здесь в деле развития конкуренции становятся: стимулирование развития отраслей, повышение их инвестиционной привлекательности, создание условий для реализации новых инвестиционных проектов, привлечение новых технологий мирового уровня, развитие малого бизнеса.

Отрасли *четвертой группы* несут высокую социальную нагрузку и ограничены низкими тарифами, устанавливаемыми органами государственной власти Кемеровской области и органами местного самоуправления, с последующей частичной компенсацией затраченных средств из бюджетов всех уровней (жилищно-коммунальные услуги, городской и пригородный пассажирский транспорт). Эти отрасли остались дестимулированными и низкоконкурентными. В них высока доля унитарных предприятий, находящихся в региональной и муниципальной собственности, значительна доля убыточных компаний. По мере приватизации предприятий и привлечения частного бизнеса отрасли должны перейти на рыночные принципы работы.

Задачами региональной власти на рынках отраслей данной группы являются: изменение законодательства; переход от ограничивающей политики ценообразования к стимулирующей техническое обновление основных активов; повышение экономической эффективности; формирование административных регламентов, обеспечивающих сочетание повышенных требований к качеству управления и безопасности с экономической привлекательностью.

Таким образом, судя по количеству отраслей, отнесенных при проведении анализа к описанным выше второй и четвертой группам, в сравнении с количеством отраслей в первой и третьей группах, уровень развития конкуренции на региональных рынках следует в целом оценивать как недостаточный.

В развитие результатов анализа приведем данную в Программе более детальную характеристику состояния конкуренции на основных рынках.

Так, *рынок сельскохозяйственной продукции* в Кемеровской области относится к рынкам с развитой конкуренцией, с высоким количеством участников рынка, наличием большого количества предприятий из числа мелких и крупных производителей.

Строительная отрасль Кемеровской области характеризуется устойчивой динамикой роста, большим количеством субъектов рынка, высокой конкуренцией на рынке ремонтных и отделочных работ, умеренной конкуренцией на рынке жилищного и промышленного строительства, относительно низкой конкуренцией на рынках дорожного строительства и проектно-изыскательских работ. По всем направлениям строительных и смежных работ в последние 5 лет наблюдается рост количества участников рынка, увеличивается объем доступной информации о рынке. По результатам проведенных опросов предпринимателей, изучения публикаций в средствах массовой информации, обсуждений на проведенном «Круглом столе» по анализу уровня конкуренции на стро-

ительном рынке можно сделать выводы об умеренной конкуренции на рынке жилищного строительства.

Рынок розничной торговли в Кемеровской области характеризуется достаточно высоким уровнем развития конкуренции. В 2006–2007 гг. на рынке Кемеровской области появилось достаточно большое количество операторов федерального уровня с тенденцией постепенного увеличения их рыночной доли. Более 96% организаций розничной торговли Кемеровской области – это субъекты малого и среднего бизнеса.

Ситуация на *оптовых и розничных рынках фармацевтической и медицинской продукции* оценивается весьма неоднозначно. Рынок оптовых продаж является высококонкурентным и формируется в основном за счет деятельности предприятий федерального уровня. Рынок розничных продаж характеризуется большим количеством участников в крупных муниципальных образованиях и малым – в малых муниципальных образованиях. Степень развития конкуренции в крупных городах Кемеровской области достаточно высокая. За 2007–2008 гг. произошло увеличение количества государственных (муниципальных) аптечных учреждений (организаций) на 19,29%. За этот же период общее количество частных аптечных учреждений (организаций) увеличилось на 48,84%. Барьеров входа на рынок услуг розничной торговли лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами на территории Кемеровской области не выявлено. Рынок оценивается как умеренно концентрированный.

Рынок оптовых поставок жидкого моторного топлива крупным оптом является высококонцентрированным, поскольку основные поставки ведутся с нескольких нефтеперерабатывающих заводов, рынок мелкооптовых поставок в корпоративный сегмент является конкурентным, на нем действует значительное количество участников. Рынок розничных продаж характеризуется наибольшим количеством действующих предприятий, включая компании малого бизнеса, однако при этом уровень концентрации рыночных долей у трех ведущих участников рынка является высоким. Барьеров для вхождения на рынок розничной продажи жидкого моторного топлива в Кемеровской области не выявлено. Возможные сложности и ограничения носят внеотраслевой характер. Повышение уровня конкуренции на рынке оптовых продаж произойдет естественным путем по мере создания новых нефтеперерабатывающих мощностей как на территории Кемеровской области, так и на территории соседних регионов.

Рынок пищевых продуктов относится к группе с низкой внутренней и высокой межрегиональной конкуренцией, высоким потенциалом дальнейшего развития, доминированием крупных игроков в объеме производства продукции. Десять крупнейших производителей формируют более 65% объема отгруженной продукции рынка в денежном выражении. По основным сегментам рынка (молочная продукция, мясная продукция, рыбная продукция, кондитерские изделия, производство безалкогольных и алкогольных напитков) от 30 до 60% объема занимает продукция, ввозимая из-за пределов области. Доминирования отдельных производителей на рынках реализации продукции в рознице не наблюдается, за исключением хлебобулочной продукции в крупных городах. По результатам выборочного опроса предприятий агропромышленного комплекса, действующих на территории области, выявлены основные проблемы, препятствующие развитию конкуренции:

– наличие дополнительных финансовых издержек производителя пищевой продукции при заключении договора на реализацию с предприятиями розничной торговли (различные виды «бонусов» при входе в розничные сети);
– сложности с оформлением земельных участков под строительство промышленного объекта (процедура занимает много времени, что влечет за собой дополнительные издержки предприятия);

– барьеры финансового характера, создаваемые естественными монополиями, в виде высокой платы за подключение к системам энергообеспечения, водоотведения.

Уровень развития конкуренции *в сфере жилищно-коммунальных услуг* остается низким. Доля предприятий, находящихся под государственным управлением, остается достаточно высокой. Появление новых и дальнейшее развитие действующих участников рынка жилищно-коммунальных услуг ограничивается объективными экономическими факторами:

□ рынок остается малопривлекательным для инвестиций, и ценовая конкуренция игроков невозможна по причине администрирования тарифов на услуги предприятий жилищно-коммунального комплекса;

□ очевиден дефицит стимулов для повышения эффективности и качества предоставляемых услуг, так как для отдельных сегментов рынка характерно «дофинансирование» доходов предприятий жилищно-коммунального комплекса со стороны государства (регионального бюджета);

□ плохое техническое состояние инфраструктуры (более всего относится к внутридомовым и наружным сетям – водопроводам, электрическим и тепловым сетям) повышает уровень производственных издержек предприятий жилищно-коммунального комплекса (например при эксплуатации зданий), которые затем перекладываются на потребителей и местные бюджеты;

□ имеет место недостаточно широкое использование административных регламентов, регулирующих порядок деятельности органов власти в сфере жилищно-коммунальных услуг.

Таблица 6.3

Факторы, определяющие условия ведения бизнеса и развития конкуренции в Кемеровской области

Стимулирующие	Сдерживающие
• Структура и уровень потребительского спроса в регионе • Доступность коммерческой недвижимости и земельных ресурсов (стоимость, процедуры аренды или покупки, качество) • Уровень развития транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры • Уровень развития вспомогательных услуг • Уровень развития услуг и инфраструктуры, в том числе государственных, по сопровождению процедур открытия и ведения бизнеса • Уровень издержек на ведение бизнеса в абсолютном значении и относительно других регионов • Доступность и полнота информации о рынках • Развитость и открытость системы государственных и муниципальных закупок • Уровень развития общества и бизнеса, включая общественные и профессиональные организации • Уровень развития частно-государственного партнерства • Региональное законодательство	• Коррупционность и неправомерные платежи • Административные барьеры • Неправомерные действия хозяйствующих субъектов • Закрытая система доступа к ограниченным ресурсам • Вмешательство органов власти в хозяйственную деятельность

Таким образом, анализ состояния конкурентной среды на отдельных социально важных рынках, проведенный в Программе, дает весьма пеструю картину, по которой достаточно сложно сделать окончательный вывод об общих тенденциях. В качестве причины сильной дифференциации состояния конкурентной среды на различных рынках называется действие разнообразных факторов, действующих разнородно и зачастую разнонаправленно (табл. 6.3).

В Программе выделяются следующие основные проблемы развития конкуренции:

– недостаточный уровень развития производственной инфраструктуры;
– наличие административных барьеров (в частности, высокая стоимость проведения государственной экспертизы и согласований, затягивание процедуры оформления земельных участков под строительство, сложность процедуры размещения временных сооружений на территории городов и пр.);
– барьеры финансового характера, создаваемые естественными монополиями в виде высокой платы за подключение к системам энергообеспечения, водоотведения. Собственники энергетической, инженерной, коммунальной инфраструктуры и инженерных сетей выставляют большие счета за подключение без возможности рассрочки.

Таблица 6.4

Количественные показатели уровня развития конкуренции в Кемеровской области

Показатель	2009	2012
Доля исполнительных органов государственной власти Кемеровской области, имеющих сайт в сети Интернет или страницы на информационном Интернет-портале органов государственной власти Кемеровской области, %	90	100
Доля государственных услуг, на которые приняты административные регламенты их предоставления, в общем количестве государственных услуг, %	80	100
Информация о ходе предоставления государственных услуг в сети Интернет, %	30	100
Доля заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, размещаемых в электронной форме, %	14,5	17
Удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций от их общего числа, %	74	82
Ввод жилья на одного жителя Кемеровской области, кв. м	0,41	0,48
Доля малого бизнеса в ВРП Кемеровской области, %	10,8	12,3

В Программе предусматриваются следующие основные направления развития конкуренции:

▪ введение институтов саморегулирования и стимулирование деятельности общественных организаций;

▪ стимулирование создания торговой и производственной инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства;

▪ обеспечение полной информационной прозрачности рынков;

▪ приватизация государственных компаний или формирование компаний смешанной собственности с повышением качества управления активами;

▪ увеличение количества компаний на рынке;

▪ привлечение дополнительных поставщиков к участию в конкурсах по удовлетворению государственных и муниципальных нужд;

- применение концессионных схем;
- внедрение в деятельность органов власти административных регламентов.

Оценка развития конкурентной среды в Кемеровской области осуществляется исходя из динамики количественных целевых показателей уровня развития конкуренции, представленных в табл. 6.4. Кроме того, предусмотрены опросы хозяйствующих субъектов по данному поводу.

Региональная программа развития конкуренции на рынках Новосибирской области

В Программе мер по развитию конкуренции в Новосибирской области на 2010–2012 гг. (далее – Программа) прямая комплексная оценка состояния конкурентной среды отсутствует. При описании состояния основных рынков даны отдельные характеристики уровня развития конкуренции.

Так, при описании состояния *агропродовольственного рынка* отмечается, что рынок сельскохозяйственной продукции в регионе характеризуется наличием достаточно большого количества участников. Вместе с тем на ряде рынков присутствуют субъекты, имеющие существенную долю на рынке и занимающие доминирующее положение (рынки молочной продукции, мясоперерабатывающей отрасли и пр.). Среди факторов ограничения конкуренции выделяются: высокий уровень концентрации перерабатывающих активов в составе одной группы компаний (особенно это характерно для переработки молока); недостаточный уровень развития сбытовой, инженерной и логистической инфраструктуры; отсутствие стартовых условий для появления новых малых производств по переработке продукции.

Уровень конкурентной среды на *потребительском рынке* Новосибирской области достаточно высок, новые экономические условия привели к тому, что предприятия вынуждены были проводить мероприятия по оптимизации бизнеса: закрытие нерентабельных объектов, изменение режима работы отдельных магазинов, поиск новых форматов торговли. Сокращение торговой сети потребительской кооперации привело к росту доли предприятий малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей. Факторами ограничения конкуренции выступают недостаточная развитость торговой, транспортной и логистической инфраструктуры; ограниченная возможность продвижения продукции альтернативных производителей и поставщиков в торговые сети.

В *сфере ЖКХ* рынок по управлению многоквартирными домами является рынком с развитой конкуренцией. Организации, занимающие доминирующее положение, отсутствуют. Вместе с тем высокий уровень операционных и инвестиционных рисков, обусловленный существенным износом инженерной инфраструктуры, делает непривлекательным рынок предоставления коммунальных услуг для частных инвестиций, отрицательно влияет на приход новых предпринимателей.

Рынки электро- и теплоэнергетики являются монополизированными. Среди проблем развития конкуренции называются: отсутствие успешной практики реализации схем государственно-частного партнерства (сервисный контракт, договор на управление, договор аренды, концессионные соглашения); длительные процедуры и необоснованно высокие цены на подключение новых объектов потребления к электрическим и тепловым сетям; несогласованность планов строительства новых объектов энергетической инфраструктуры по срокам, направлениям, техническим решениям и стоимости с планами развития объектов потребления; злоупотребление доминирующим положением хозяйствующих субъектов в сфере электроэнергетики.

Рост количества аптечных учреждений и медицинских организаций усиливает конкуренцию *на фармацевтическом рынке*, стимулирует повышение качества оказываемых услуг и расширение ассортимента предлагаемой продукции. Вместе с тем роз-

ничные рынки в разрезе муниципальных образований в Новосибирской области относятся к рынкам с высоким уровнем концентрации.

Оптовый рынок жидкого моторного топлива является рынком умеренной концентрации, *розничный рынок жидкого моторного топлива* – рынком низкой концентрации, *рынок услуг по хранению жидкого моторного топлива* – рынком умеренной концентрации.

В целом, на наш взгляд, по представленной в Программе информации невозможно сделать однозначный и обоснованный вывод о состоянии конкурентной среды на рынках региона и о тенденциях ее изменения.

В Программе выделяются следующие основные проблемы развития конкуренции:

– недостаточный уровень развития сбытовой, инженерной и логистической инфраструктуры;
– отсутствие успешной практики реализации схем государственно-частного партнерства (сервисный контракт, договор на управление, договор аренды, концессионные соглашения);
– длительные процедуры и необоснованно высокие цены на подключение новых объектов потребления к электрическим и тепловым сетям;
– несогласованность планов строительства новых объектов энергетической инфраструктуры по срокам, направлениям, техническим решениям и стоимости с планами развития объектов потребления, которая приводит к удорожанию подключения новых предприятий, снижая их конкурентоспособность;
– наличие существенных барьеров ведения бизнеса.

В Программе предусматриваются следующие основные направления развития конкуренции:

- сокращение административных барьеров, препятствующих и усложняющих начало и ведение предпринимательской деятельности в Новосибирской области;
- развитие транспортной, логистической, энергетической, финансовой и информационной инфраструктуры и обеспечение ее доступности для новых участников рынка;
- развитие инвестиционной и предпринимательской активности на ключевых рынках региона;
- развитие системы государственного заказа.

Результативность Программы будет определяться динамикой следующих целевых показателей за 2010–2012 гг.:

1) доля в общем объеме производства товаров и услуг, произведенных вновь вошедшими на соответствующий региональный рынок хозяйствующими субъектами;

2) доля в общем объеме производства товаров и услуг, произведенных малыми предприятиями;

3) количество установленных фактов нарушений антимонопольного законодательства, совершенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации (по каждому рынку);

4) объем государственных услуг, связанных с регулированием предпринимательской деятельности, оказываемых в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг;

5) доля хозяйствующих субъектов от общего числа опрошенных, считающих, что состояние конкурентной среды в Новосибирской области улучшилось за истекший год (по каждому рынку);

6) удовлетворенность хозяйствующих субъектов (процент от числа опрошенных) качеством оказания государственных услуг, связанных с сопровождением предпринимательской деятельности (по каждому рынку).

Региональная программа развития конкуренции на рынках Омской области

В региональной программе развития конкуренции в Омской области на 2010–2012 гг. (далее – Программа) дается прямая оценка состояния конкурентной среды в регионе как достаточно развитой, однако при этом выделяются проблемы в развитии конкуренции в отдельных отраслях.

Так, например, по многим видам *продовольственных товаров* основной их объем (свыше 50%) изготавливается одним или двумя производителями в регионе.

Рынок нефтепродуктов характеризуется одним из самых низких уровней развития конкурентной среды. На первичном (от производителя) рынке оптовой реализации бензинов автомобильных и дизельного топлива на территории Омской области деятельность осуществляется в основном открытым акционерным обществом «Газпромнефть». Его доля на рынке составляет около 96% по бензинам автомобильным и около 94% – по дизельному топливу. На вторичном рынке оптовой торговли бензинами автомобильными и дизельным топливом на территории Омской области лидером рынка является сбытовое звено открытого акционерного общества «Газпромнефть» – открытое акционерное общество «Газпромнефть-Омск». Его доля по объемам оптовых продаж бензинов автомобильных составляет примерно 88%, дизельного топлива – около 89%. Розничной торговлей бензинами автомобильными на территории области занимаются 80 хозяйствующих субъектов различных форм собственности. Основным продавцом является открытое акционерное общество «Газпромнефть-Омск» с долей на рынке около 77%. Остальные 79 хозяйствующих субъектов на данном рынке имеют суммарную долю около 23%.

Розничной торговлей дизельным топливом занимаются 67 хозяйствующих субъектов, доля на рынке открытого акционерного общества «Газпромнефть-Омск» составляет около 69%. Остальные 66 хозяйствующих субъектов имеют суммарную долю около 31%.

В сфере *розничной торговли* сложился достаточно высокий уровень развития конкурентной среды. В 2007–2009 гг. набирали силу позитивные тенденции распространения цивилизованных форм торговли и построения розничных торговых сетей, что отразилось на повышении уровня конкуренции в регионе. В настоящее время на региональном рынке действуют крупные торговые сети: международного уровня (Metro-Cash&Carry, ИКЕА, OBI, АШАН, MediaMarkt), межрегионального («Лента», «АЛПИ», «Холидей»), внутрирегионального («Астор», «Наш магазин», «Петроль», «Ваш дом», «Килограмм»). Согласно данным обследования, проведенного Омскстатом, 69% организаций розничной торговли Омской области в качестве основного фактора, ограничивающего их деловую активность, отметили высокую конкуренцию со стороны других организаций торговли.

Рынок фармацевтической и медицинской продукции в Омской области является конкурентным как в оптовом, так и в розничном звене, на нем присутствуют отечественные и иностранные производители. Однако доля открытого акционерного общества «Аптечная сеть «Омское лекарство» на розничных рынках реализации лекарственных средств в муниципальных районах Омской области в 2009 г. составляла от 40% (Калачинский муниципальный район) до 100% (Усть-Ишимский район).

На *рынке строительных работ* тенденции развития конкуренции реализуются достаточно неоднозначно. С одной стороны, количество организаций, заявивших при прохождении государственной регистрации основным видом деятельности

«строительство», за последние три года выросло в 1,4 раза. С другой стороны, доля крупных и средних предприятий в общем объеме строительных работ увеличилась с 43,5% в 2007 г. и 43,6 в 2008 г. до 47,6% в 2009 г.

На *рынке медицинских услуг* количество бюджетных (государственных и муниципальных) учреждений здравоохранения в течение последних трех лет не изменилось. Вместе с тем сеть частных организаций здравоохранения расширяется ежегодно. За последние три года их количество увеличилось в 1,8 раза. Рынок оценивается как умеренно концентрированный.

Развитие конкуренции осуществляется во всех *сферах обслуживания жилищного фонда*: при выполнении работ по текущему содержанию жилья, при проведении капитальных ремонтов, при производстве специальных видов работ (обслуживание лифтов, уборка придомовых территорий). В то же время на отдельных локальных рынках, в пределах территорий муниципальных образований, следует отметить недостаточный уровень развития конкуренции, что обусловлено наличием единственного муниципального предприятия, выполняющего весь комплекс указанных работ.

Рынки коммунальных услуг, в том числе услуг по газо-, электро-, водоснабжению, водоотведению, отоплению, в основном монополизированы, что обусловлено отнесением большей части рынков коммунальных услуг к естественным монополиям, а также их отраслевыми технологическими особенностями и наличием сложной инженерной инфраструктуры.

К рынкам с достаточно развитой конкурентной средой можно отнести такие, как предоставление услуг текущего и капитального ремонта технологических сетей, установка приборов учета и регулирования энергоресурсов и воды. Высококонкурентным рынком является деятельность в сфере управления жилищным фондом. В целом в данной сфере существуют достаточно значительные барьеры различного характера.

В Программе выделяются две основные проблемы развития конкуренции: административные барьеры и инфраструктурные ограничения.

Административные барьеры, снижающие стимулы входа на рынки для новых участников, повышающие непроизводственные издержки и создающие условия для коррупции, остаются одной из основных угроз развитию конкуренции. Во время многочисленных публичных обсуждений проблем развития конкуренции в Омской области в ходе формирования Программы были выделены следующие основные административные барьеры:

– неоперативность в работе органов исполнительной власти и контрольно-надзорных органов Омской области по пресечению антиконкурентных действий недобросовестных предпринимателей, прибегающих к использованию «серых» схем оптимизации налогообложения, участию в сговорах, подкупу должностных лиц, фальсификации документов, пользующихся несовершенством законодательства;
– наличие нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, содержащих нормы, допускающие их неоднозначную трактовку, или не содержащих значимых с точки зрения правоприменительной практики положений. Например, ни в федеральном, ни в региональном законодательстве до сих пор не прописана норма, однозначно определяющая, что является угрозой жизни и здоровья человека, без которой контрольно-надзорным органам, регулирующим сферу жизнедеятельности, безопасности и благополучия человека, при проверках объектов приходится принимать субъективные решения о применении санкций в отношении инспектируемых ими предприятий.

В инфраструктурной сфере имеют место ограничения:

1) в части транспортно-дорожной инфраструктуры:

– высокий удельный вес автомобильных дорог, особенно в сельской местности, не соответствующих нормативным требованиям;

– отсутствие современного аэропортового комплекса и многофункциональных транспортно-логистических центров, недостаточная пропускная способность Транссибирского железнодорожного транспортного коридора в связи с прохождением транзитного грузового движения через Омский железнодорожный узел;

2) в части коммунальной инфраструктуры:

– дефицит генерирующих мощностей в ряде микрорайонов г. Омска, а также высокий моральный и физический (более 50%) износ оборудования и сетевой инфраструктуры и наличие единственных питающих линий электропередач в ряде муниципальных районов Омской области;

– зависимость Омских теплоэлектроцентралей в силу конструктивных особенностей оборудования от поставок экибастузского угля, имеющего низкую теплотворную способность и высокую зольность, что снижает эффективность производства и передачи электрической энергии и, в свою очередь, влечет за собой увеличение издержек реализации и производства предприятий региона;

– дефицит мощности газораспределительных станций в Омске, что не позволяет в полном объеме удовлетворить потребности хозяйствующих субъектов в природном газе и является сдерживающим фактором развития производства;

– недостаток информации о свободных мощностях инфраструктурных объектов, которая позволила бы в полном объеме оценить затраты хозяйствующих субъектов на получение доступа к объектам энергетической и коммунальной инфраструктуры.

В Программе предусматриваются следующие основные направления развития конкуренции:

- государственная поддержка малого и среднего предпринимательства;
- государственная поддержка инвестиционной и инновационной деятельности;
- развитие системы государственных закупок, направленной на увеличение доли электронных торгов в общем объеме проводимых торгов на приобретение товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд, а также сокращение доли неконкурентных способов размещения заказов (размещения заказов у единственного поставщика без проведения торгов и запросов котировок и закупок малого объема);
- совершенствование нормативно-правовой базы посредством организации экспертизы областных и муниципальных правовых актов на предмет выявления ограничений для развития конкуренции;
- реализация действующих долгосрочных целевых и ведомственных программ Омской области, направленных на развитие транспортно-дорожной и коммунальной инфраструктуры.

Результативность Программы будет определяться динамикой следующих основных целевых показателей за 2010–2012 гг.

1) обеспечить увеличение:

– количества организаций, учтенных в Статистическом регистре хозяйствующих субъектов, на 12,5% по сравнению с 2009 г.;

– доли хозяйствующих субъектов в общем числе опрошенных, считающих, что конкуренция в Омской области имеет высокий уровень развития, до 130% к уровню 2009 г.;
– доли занятых в сфере малого и среднего предпринимательства от общей численности занятых в экономике с 20% в 2009 г. до 29% в 2012 г.;
– объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, оказанных услуг субъектами малого и среднего предпринимательства на 12,8% по сравнению с 2009 г.;
– количества районных бизнес-консультационных пунктов для оказания консультационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в режиме «одного окна» с 32 единиц в 2009 г. до 37 единиц в 2012 г.;
– доли торговых мест, предоставленных крестьянским (фермерским) хозяйствам, а также частным лицам и индивидуальным предпринимателям, от общего количества мест на универсальных рынках с 9% в 2009 г. до 15% в 2012 г.;
– доли объема нефтепродуктов от общего объема закупки нефтепродуктов, приобретаемых организациями государственного и муниципального сектора через торговые биржевые площадки, в 2012 г. до уровня 10%;
– среднего числа участников торгов на один заказ для государственных и муниципальных нужд с 4 единиц в 2009 г. до 4,5 единиц в 2012 г.;
– доли государственных услуг, предоставляемых в соответствии с административными регламентами, с 50% от общего количества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Омской области в 2009 г., до 100% в 2012 г.;
– доли государственных услуг, по которым обеспечен доступ к формам заявлений для копирования и заполнения в электронном виде, до 100% от общего количества государственных услуг в 2012 г.;
– количества ярмарок, на которых сельскохозяйственные товаропроизводители и граждане, ведущие личные подсобные хозяйства, представители малого и среднего предпринимательства имеют возможность реализовать продукцию собственного производства, в 2012 г. на 25% по сравнению с уровнем 2009 г.;

2) обеспечить сокращение:

– доли крупнейшего участника рынка розничной реализации бензинов автомобильных через АЗС до 70%;
– доли крупнейшего участника рынка розничной реализации дизельного топлива через АЗС до 63%;
– доли заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд Омской области, размещаемых у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) с 30% от общего количества заказов в 2009 г. до 20% в 2012 г.;
– средней продолжительности периода с даты подписания протокола о результатах аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства до даты получения разрешения на строительство с 13,3 месяца в 2009 г. до 9,2 месяца в 2012 г.;
– средней продолжительности периода с даты выдачи разрешения на строительство жилого здания до даты получения разрешения на ввод жилого здания в эксплуатацию с 18 месяцев в 2009 г. до 15 месяцев в 2012 г.;

– средней продолжительности периода с даты выдачи разрешения на строительство (кроме жилищного) до даты получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию с 21 до 18 месяцев;
– количества органов исполнительной власти, предприятий и организаций, чье согласование необходимо получить в период предоставления земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного), начиная с даты подачи заявки на предоставление земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного) до даты выдачи разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, с 14 до 11 единиц.

Региональная программа развития конкуренции на рынках Томской области

В региональной программе «Развитие конкуренции в Томской области на 2010–2012 годы» (далее в разделе – Программа) прямая комплексная оценка состояния конкурентной среды отсутствует, дана характеристика уровня развития конкуренции на приоритетных рынках (табл. 6.5).

Таблица 6.5

Сводная таблица уровня развития конкуренции на приоритетных рынках Томской области в 2007–2009 гг.

Наименование товарного рынка / регион	Год/период исследования	Уровень концентрации рынка	Уровень конкуренции на рынке
1	2	3	4
Рынок розничной реализации нефтепродуктов			
Бензин автомобильный А-80	2008	Умеренно концентрированный	Средний
Бензин автомобильный Аи-92	2008	Умеренно концентрированный	Средний
Бензин автомобильный Аи-95	2008	Высококонцентрированный	Низкий
Дизтопливо	2008	Высококонцентрированный	Низкий
Рынок строительства жилой недвижимости	2007	Умеренно концентрированный	Средний
	2008	Низкоконцентрированный	Высокий
	2009	Умеренно концентрированный	Средний
Рынок добычи строительных материалов			
Добыча песка	2007–2008	Высококонцентрированный	Низкий
Добыча гравия	2007–2008	Высококонцентрированный	Низкий
Добыча щебня известнякового	2007–2008	Высококонцентрированный	Низкий
Рынок информационно-коммуникационных технологий и связи			
Услуги подвижной радиотелефонной сотовой связи	2008	Высококонцентрированный	Низкий
Услуги фиксированной телефонной связи	2008	Высококонцентрированный	Низкий
Стационарная связь	2008	Высококонцентрированный	Низкий
Внутризоновая связь	2008	Высококонцентрированный	Монополизирован

Окончание табл. 6.5

1	2	3	4
Рынок пассажирских городских и междугородних перевозок	2007	Умеренно концентрированный	Средний
	2008–2009	Низкоконцентрированный	Высокий
Рынок грузовых автомобильных перевозок	2007–2008	Низкоконцентрированный	Высокий
Рынок услуг ЖКХ			
Услуги по управлению многоквартирными домами	2008	Низкоконцентрированный	Высокий
Снабжение тепловой энергией	2008	Высококонцентрированный	Монополизирован
Услуги водоснабжения и водоотведения	2008	Высококонцентрированный	Низкий
Рынок розничной торговли	2007–2009	Низкоконцентрированный	Высокий
Рынок розничной реализации фармацевтической и медицинской продукции			
Томская область	2008	Низкоконцентрированный	Высокий
город Томск	2008	Низкоконцентрированный	Высокий
Томский район, ЗАТО Северск	2008	Умеренно концентрированный	Средний
Другие муниципальные районы и городские округа	2008	Высококонцентрированный	Низкий
Рынок медицинских услуг			
Добровольное медицинское страхование и платные услуги	2007–2009	Низкоконцентрированный	Высокий
Обязательное медицинское страхование	2007–2009	Низкоконцентрированный	Высокий
Рынок образовательных услуг			
Дошкольное образование	2007–2009	Низкоконцентрированный	–
Общее образование	2008–2009	Низкоконцентрированный	–
Профессиональное образование (начальное, среднее, высшее)	2006–2009	Низкоконцентрированный	Высокий

На десяти приведенных в таблице рынках уровень конкуренции признается высоким, на шести – средним, на десяти – низким. Приведенные оценки позволяют, на наш взгляд, считать в целом уровень развития конкуренции на региональных рынках умеренным.

В Программе выделяются следующие основные проблемы развития конкуренции:

– неразвитость транспортной и складской инфраструктуры;
– отсутствие или неудовлетворительное состояние инженерной инфраструктуры, трудности получения доступа к существующей инфраструктуре субъектов естественных монополий;
– ограниченность финансовых ресурсов, в том числе бюджетных, доступа к ним;
– получение лицензии (длительность процедуры, условия лицензирования);
– необходимость осуществления значительных капитальных вложений, длительные сроки их окупаемости.

Таблица 6.6

Показатели оценки развития конкуренции на рынках Томской области

Наименование цели, задач, показателей	2010	2011	2012
Цель Программы. Благоприятная конкурентная среда для развития предпринимательства в приоритетных секторах экономики и социальной сферы Томской области			
Количество вновь созданных (зарегистрированных) хозяйствующих субъектов, ед.	4577	4760	5000
Доля в валовом региональном продукте товаров и услуг произведенных малыми и средними предприятиями, %	13,7	14,0	14,3
Доля хозяйствующих субъектов от общего числа опрошенных, считающих, что состояние конкурентной среды в Томской области улучшилось за истекший год, %	исх. уровень	105% к исх. уровню	110% к исх. уровню
Задача № 1. Сокращение необоснованных барьеров и инфраструктурных ограничений, препятствующих началу и ведению предпринимательской деятельности			
Факторный индекс оценки отношения региональной / местной власти к предпринимательству (по методологии Всероссийского центра исследования общественного мнения)	88/90	90/95	95/97
Средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного) до даты выдачи разрешения на строительство (кроме жилищного), мес.	6,7	6,6	6,6
Средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до даты получения разрешения на жилищное строительство, мес.	8,7	8,5	8,0
Задача № 2. Снижение антиконкурентных действий органов власти и хозяйствующих субъектов			
Количество выявленных нарушений антимонопольного законодательства на товарных рынках, в том числе совершенных органами власти, ед.	120/72	144/80	160/80
Доля устраненных нарушений в общем числе выявленных нарушений антимонопольного законодательства, %	95,0	95,5	96,0
Доля повторных нарушений антимонопольного законодательства в общем числе выявленных нарушений, %	50,0	50,5	51,0
Задача № 3. Развитие государственного заказа, расширение доступа к нему участников рынка			
Доля субъектов малого предпринимательства, получивших государственный заказ, от общего количества участников размещения государственного заказа, %	не менее 20	не менее 20	не менее 20
Задача № 4. Создание условий для формирования конкурентной среды на рынках, приоритетных для развития Томской области			
Темп роста количества вновь созданных (зарегистрированных) хозяйствующих субъектов на каждом из приоритетных рынков, %	104,0	104,0	105,0

В Программе предусматриваются следующие основные направления развития конкуренции:

1) сокращение необоснованных барьеров и инфраструктурных ограничений, препятствующих началу и ведению предпринимательской деятельности;

2) снижение антиконкурентных действий органов власти и хозяйствующих субъектов;

3) развитие государственного заказа, расширение доступа к нему участников рынка;

4) создание условий для формирования конкурентной среды на рынках, приоритетных для развития Томской области.

Результативность Программы будет определяться динамикой основных целевых показателей за 2010–2012 гг., представленных в табл. 6.6.

Сравнительная характеристика программ развития конкуренции регионов Сибири

Исходя из проведенного анализа, можно сделать определенные сравнения охарактеризованных выше региональных программ развития конкуренции (табл. 6.7–6.10).

Из приведенных общих характеристик региональных программ развития конкуренции и таблиц сравнения можно сделать следующие выводы:

1. Из представленных оценок невозможно выявить однозначную оценку состояния конкурентной среды на региональных рынках – если в Алтайском крае и Омской области уровень конкуренции признается достаточным, то в Кемеровской области – неудовлетворительным. При этом прослеживания тенденций не проводится.

2. Для получения упомянутых оценок состояния конкурентной среды только в отношении рынков Томской области использовались общепринятые критерии, характеризующие состояние конкуренции, – показатели экономической концентрации, во всех остальных случаях применялись экспертные оценки, что существенно снижает надежность полученных выводов. При этом при проведении комплексной оценки состояния конкуренции на рынках Томской области однозначный вывод не получен.

3. В качестве приоритетных для развития конкуренции рынков на территории регионов Сибири называются потребительский рынок и строительный комплекс (см. табл. 6.7).

4. Основными проблемами развития конкуренции однозначно называются административные барьеры и неразвитость производственной и рыночной инфраструктуры (см. табл. 6.8).

5. В качестве основных направлений развития конкуренции определяются снижение административных барьеров, развитие рыночной и производственной инфраструктуры, совершенствование системы государственного и муниципального заказа (см. табл. 6.9).

6. В качестве целевых показателей, характеризующих эффективность планируемых Программ, наиболее часто используются показатели развития малого бизнеса и показатели качества предоставления государственных и муниципальных услуг (см. табл. 6.10).

7. Обращает на себя внимание полное отсутствие среди целевых показателей, характеризующих эффективность планируемых Программ, критериев экономической концентрации. Данное обстоятельство позволяет усомниться в серьезности намерений разработчиков анализируемых Программ использовать действительно эффективные инструменты позитивного изменения региональной конкурентной среды.

Таблица 6.7

Приоритетные рынки для проведения мероприятий по развитию конкуренции

Рынок	Алтайский край	Кемеровская область	Новосибирская область	Омская область	Томская область
Агропродовольственный рынок		+	+	+	
Потребительский рынок		+	+	+	+
Строительный комплекс		+	+	+	+
ЖКХ		+	+		+
Рынок электро- и теплоэнергетики			+		
Рынок пассажирских и грузовых перевозок		+	+		+
Фармацевтический рынок		+	+		+
Рынок нефтепродуктов		+		+	+
Услуги связи		+			+
Рынок нерудных строительных материалов					+
Рынок медицинских услуг					+
Рынок образовательных услуг					+

Таблица 6.8

Основные проблемы развития конкуренции

Проблема	Алтайский край	Кемеровская область	Новосибирская область	Омская область	Томская область
Неразвитость производственной и рыночной инфраструктуры	+	+	+	+	+
Ограниченный доступ к инфраструктуре естественных монополий		+	+		+
Административные барьеры	+	+	+	+	+
Ограниченный доступ к финансовым ресурсам	+				+
Коррупция		+			
Неправомерные действия хозяйствующих субъектов		+			
Отсутствие достоверной информации о рынках	+				
Чрезмерное присутствие в экономике муниципальных предприятий	+				

Таблица 6.9

Основные направления развития конкуренции

Направление	Алтайский край	Кемеровская область	Новосибирская область	Омская область	Томская область
Снижение административных барьеров	+	+	+	+	+
Развитие производственной и рыночной инфраструктуры	+	+	+	+	+
Развитие системы государственного и муниципального заказа	+	+	+	+	+
Предотвращение антиконкурентных действий органов власти и хозяйствующих субъектов				+	+
Государственная поддержка инвестиционной и инновационной деятельности			+	+	
Поддержка малого бизнеса			+	+	
Повышение информационной прозрачности рынков	+	+			
Приватизация государственных предприятий или формирование предприятий смешанной собственности	+	+			
Увеличение количества участников рынка		+			

Таблица 6.10

Целевые индикаторы уровня развития конкуренции

Индикатор	Алтайский край	Кемеровская область	Новосибирская область	Омская область	Томская область
1	2	3	4	5	6
Показатели развития малого бизнеса	+	+	+	+	
Показатели качества предоставления государственных и муниципальных услуг	+	+	+	+	
Количество нарушений антимонопольного законодательства	+		+		
Показатели доступности для хозяйствующих субъектов системы государственного и муниципального заказа		+		+	
Доля «новичков» на рынке			+		
Уровень развития конкуренции согласно опросу участников рынка			+	+	

Окончание табл. 6.10

1	2	3	4	5	6
Показатели развития информационной инфраструктуры рынка				+	
Показатели развития рыночной инфраструктуры				+	
Показатели количества хозяйствующих субъектов в целом и в определенных сферах деятельности				+	
Доля наиболее крупного участника рынка на некоторых рынках				+	
Показатели снижения административных барьеров в строительстве				+	

6.2. Оценка тенденций изменения конкурентной среды и эффективности реализации региональной конкурентной политики

Показатели экономической концентрации рынков

Поскольку однозначных выводов о тенденциях изменения конкурентной среды на региональных рынках из материалов анализируемых региональных программ сделать не удается, было проведено оригинальное целевое исследование на рынках Новосибирской области как представителя регионов Сибири по материалам Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирского УФАС России).

При этом в качестве критериев, характеризующих уровень развития конкуренции, использовались показатели экономической концентрации, применяемые, как уже указывалось, чаще всего для этих целей, причем такое применение закреплено нормативно антимонопольным законодательством. Для проведения данного исследования использовались два показателя концентрации: индекс концентрации по доле обслуживаемого рынка и индекс концентрации Герфиндаля–Хиршмана. Данные индексы могут рассчитываться как в физическом, так и в стоимостном выражении.

Индекс концентрации по доле обслуживаемого рынка (CR-N) рассчитывается как суммарная доля (в %) определенного числа (N) производителей (продавцов) рассматриваемого товара. В стандартном случае данный индекс рассчитывается для трех (CR-3), четырех (CR-4), шести (CR-6), восьми (CR-8), десяти (CR-10) и двадцати пяти (CR-25) крупнейших производителей (продавцов). Расчет индексов концентрации по доле обслуживаемого рынка для указанного числа производителей (продавцов) позволяет идентифицировать наличие/отсутствие угрозы складывания доминирующего положения либо оценить круг компаний, занимающих доминирующее положение, если этот круг заранее неизвестен. При этом используются пороговые значения индекса концентрации по доле обслуживаемого рынка (табл. 6.11).

Индекс концентрации Герфиндаля–Хиршмана представляет собой сумму квадратов рыночных долей всех производителей (продавцов):

$$HHI = (\rho_1)^2 + (\rho_2)^2 + (\rho_3)^2 + \ldots (\rho_n)^2,$$

где ρ_i – рыночная доля индивидуального производителя (продавца), в %,
n – число производителей (продавцов) на рынке.

Таблица 6.11

Уровень концентрации по доле обслуживаемого рынка и степень рыночного доминирования

Диапазон индекса концентрации по доле обслуживаемого рынка	Высокая концентрация, рыночное доминирование	Умеренная концентрация, угроза доминирования	Низкая концентрация, нет угрозы доминирования
От 70% до 100%	+		
От 45% до 70%		+	
Менее 45%			+

Таблица 6.12

Уровень концентрации по индексу Герфиндаля–Хиршмана и степень рыночного доминирования

Диапазон индекса концентрации Герфиндаля–Хиршмана	Высокая концентрация, рыночное доминирование	Умеренная концентрация, угроза доминирования	Низкая концентрация, нет угрозы доминирования
От 2000 до 10000	+		
От 1000 до 2000		+	
Менее 1000			+

Таблица 6.13

Оценка тенденций изменения состояния конкурентной среды на товарных рынках Новосибирской области за 10 лет

Название рынка	Оценка экономической концентрации		Тенденции изменения экономической концентрации
	1998–2000	2008–2010	
1	2	3	4
Розничный рынок электрической энергии (мощности)	HHI=10000 CR3=100% Высокая	HHI=10000 CR3=100% Высокая	Сохраняется
Оптовый рынок тепловой энергии	Высокая	CR3=95,21% Высокая	Увеличивается
Рынок услуг по водоснабжению и водоотведению	CR3=97% Высокая	HHI=7076 CR3=92% Высокая	Уменьшается
Рынок поставки газа горючего природного (сетевого) для промышленного и коммунально-бытового назначения	HHI=10000 CR3=100% Высокая	HHI=10000 CR3=100% Высокая	Сохраняется

Окончание табл. 6.13

1	2	3	4
Рынок услуг по управлению многоквартирными домами	CR3=37% Умеренная	HHI=1012 CR3=52% Умеренная	Увеличивается
Оптовые рынки хлеба	Высокая	HHI=2802 CR3=80% Высокая	Уменьшается
Оптовый рынок молока питьевого 2,5%-й жирности	Высокая	HHI=2055 CR3=75% Высокая	Сохраняется
Оптовый рынок изделий колбасных вареных	Умеренная	CR3=89% Высокая	Увеличивается
Оптовый рынок сосисок и сарделек	Высокая	CR3=82% Высокая	Сохраняется
Оптовый рынок колбас полукопченых	Умеренная	CR3=60% Умеренная	Сохраняется
Оптовый рынок масла подсолнечного рафинированного	Умеренная	CR3=70% Умеренная	Сохраняется
Оптовый рынок крупы гречневой	Умеренная	Умеренная	Сохраняется
Оптовый рынок яйца куриного пищевого	CR3=72% Высокая	CR3=70% Высокая	Сохраняется
Рынки основных зерновых культур	Низкая	CR3=45% Низкая	Уменьшается
Рынок сырого молока коровьего	Высокая	CR3=87% Высокая	Сохраняется
Рынок работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог	Умеренная	CR3=47% Умеренная	Сохраняется
Рынок цемента	Высокая	HHI=2000 CR3=70% Высокая	Сохраняется
Рынки железобетонных изделий	HHI=2348 CR3=77% Высокая	Умеренная, высокая (на рынках различных видов ЖБИ)	Уменьшается
Рынки нерудных строительных материалов	Высокая	Высокая	Сохраняется
Рынок розничной торговли лекарственными средствами	Высокая	Высокая	Уменьшается
Рынок услуг по пропуску трафика на местном уровне	Высокая	Высокая	Сохраняется
Рынок услуг предоставления доступа к сети Интернет	Низкая	CR3=38% Низкая	Уменьшается
Рынок предоставления услуг кабельного вещания	Низкая	Низкая	Сохраняется

Чем больше значение индекса концентрации Герфиндаля–Хиршмана, тем более значителен риск установления компаниями доминирующего положения на рассматриваемом рынке. Максимальное значение индекса концентрации Герфиндаля–Хиршмана, равное 10000, наблюдается в том случае, если на рынке оперирует только один производитель (продавец), рыночная доля которого равна 100%, т.е. имеет место монополия. При совершенной конкуренции значение индекса будет стремиться к единице. Для анализа рынков применяются пороговые значения индекса концентрации Герфиндаля–Хиршмана, представленные а табл. 6.12.

В табл. 6.13, где это было возможно, приведены значения показателей экономической концентрации; если такая информация отсутствовала, приводилась экспертная оценка экономической концентрации на основании доли доминирующего предприятия. По представленным в таблице результатам можно констатировать, что из 23 рассмотренных рынков высокая степень экономической концентрации характерна для 14 рынков, из них уменьшение концентрации демонстрируют 4 рынка, сохраняют ее уровень 8 рынков, увеличивают – 2 рынка. Рынки умеренной концентрации в целом сохраняют ее уровень. Полученные результаты свидетельствуют о стагнации в деле развития конкурентной среды региона и сохранении в целом высокого уровня монополизации экономики Новосибирской области.

Обращает на себя внимание, что полученные оценки сформированы на фоне постоянно растущей активности регионального антимонопольного органа, что выразилось в прогрессивной динамике количества рассмотренных дел (рис. 6.1). Отсюда возникают основания считать, что усилий лишь одной Федеральной антимонопольной службы в деле развития конкуренции путем применения только антимонопольного законодательства оказывается недостаточно для получения явных позитивных результатов.

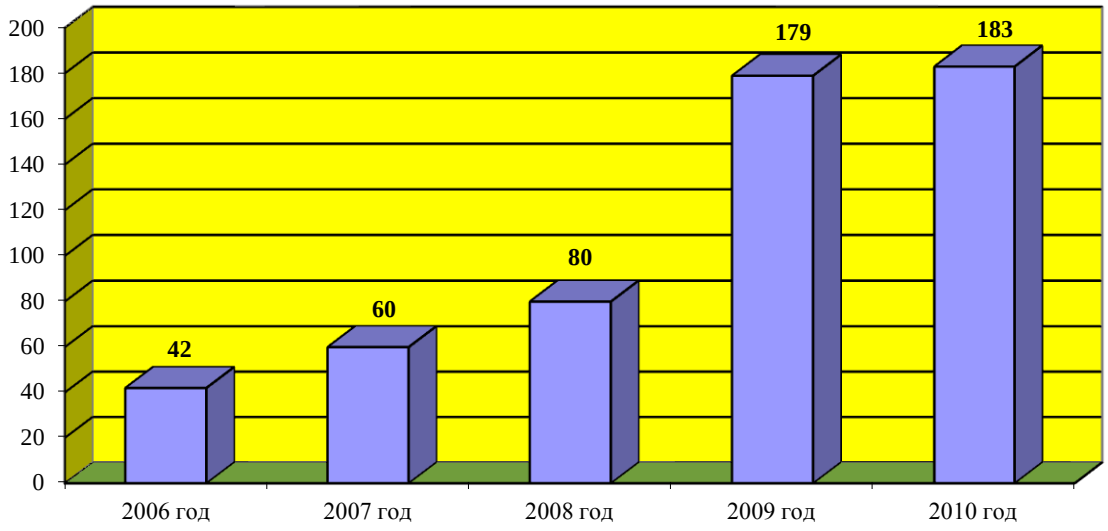


Рис. 6.1. Динамика количества возбужденных Новосибирским УФАС России дел о нарушении антимонопольного законодательства за 2006–2010 гг.

Развитие конкуренции в РФ: итоги, оценки

Как уже указывалось, начиная с 2010 г. к усилиям ФАС России присоединились другие ведомства, участвующие в выполнении Программы развития конкуренции в Российской Федерации. Во исполнение этой Программы были приняты региональные программы развития конкуренции. На настоящий момент времени в рассматриваемых регионах Сибири официальные отчеты органов власти о выполнении данных программ не опубликованы. Ряд регионов (например Воронежская и Нижегородская области) заявили о продлении сроков действия своих программ до 2015 г. (изначально данные программы, как и рассмотренные выше, планировались к завершению в 2012 г.).

На федеральном уровне как продолжение Программы развития конкуренции в Российской Федерации, Распоряжением от 28 декабря 2012 г. № 2579-р был утвержден план мероприятий (дорожная карта) «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» на 2013–2015 гг.

Дорожной картой утверждаются как системные меры, касающиеся снижения доли государственного сектора в экономике, включения в приоритеты деятельности органов исполнительной власти функций по развитию конкуренции, так и меры, направленные на развитие конкуренции в отдельных отраслях экономики: на рынках медицинских услуг, нефтепродуктов, связи, авиаперевозок, лекарственных препаратов, дошкольного образования.

В ходе реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации были выявлены отдельные недостатки, в том числе отсутствие показателей эффективности реализации мероприятий, формальные ключевые результаты и недостаточное взаимодействие с представителями бизнес-сообщества.

Дорожной картой реализуется поэтапный подход к проведению работ по развитию конкуренции, предусматривающий формирование перечня приоритетных отраслей и системных мероприятий на ежегодной основе, а также оперативную оценку выполнения мер и обновление плана с учетом его исполнения и актуальности в текущей социально-экономической ситуации.

По мероприятиям плана предусмотрены ключевые результаты и сроки их достижения. Для комплексной оценки эффективности дорожной карты используются интегральные показатели: индекс развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг, количество новых предприятий на 1 тыс. человек, опросная оценка состояния конкурентной среды бизнесом.

По определенным косвенным признакам можно сделать вывод о том, что выполнение Программы развития конкуренции в Российской Федерации, включая региональные программы, не привело к качественному изменению ситуации в деле усиления конкурентных отношений. Главным образом об этом свидетельствуют стабильно низкие места России в мировых рейтингах, характеризующих условия предпринимательства.

Так, в сентябре 2011 г. экспертами Всемирного экономического форума (WEF) был представлен очередной рейтинг глобальной конкурентоспособности стран «The Global Competitiveness Report 2011–2012». В нем Россия опустилась еще на 3 позиции и заняла 66-е место из 142 стран мира, после Вьетнама и Уругвая. По эффективности антимонопольной политики Россия оказалась лишь на 111-м месте. Как указывают эксперты WEF, низкая эффективность антимонопольной политики явно снижает уровень конкурентоспособности страны[1].

[1] **The Global** Competitiveness Report 2011–2012 [Электронный ресурс]. URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012 (дата обращения: 15.06.2012).

По индексу экономической свободы, рассчитываемому газетой Wall Street Journal и экспертами исследовательского центра Heritage Foundation, Россия в 2011 г. отнесена к странам с преимущественно несвободной экономикой и заняла 143-е место из 183 стран мира[1].

Всемирный банк формирует ежегодный рейтинг стран по благоприятности условий для ведения бизнеса «Doing Business-2012». В составлении этого рейтинга участвуют более 6700 экспертов из разных странах мира – консультанты по вопросам предпринимательской деятельности, юристы, бухгалтеры, правительственные чиновники, а также ведущие ученые разных стран. Учитываются 10 индикаторов регулирования предпринимательской деятельности: условия открытия бизнеса, получение разрешения на строительство, регистрация собственности, получение кредита и т.д. В этом рейтинге Россия в 2011 г. заняла 120-е место из 183 стран и находится между Кабо-Верде и Коста-Рикой[2].

В «Рейтинге прогресса» (Cato institute) Россия заняла 97-е место из 101 страны, пропустив вперед Чад[3].

Самая сложная ситуация в строительной сфере – административном оформлении разрешений на строительство. По этому показателю Россия в рейтинге Всемирного банка занимает 182-е место из 183 лишь потому, что в последней стране – Эритрее в Африке – получение подобных документов в принципе невозможно. В Москве для согласования строительства небольшого двухэтажного книжного склада необходимо пройти 53 процедуры согласования, не говоря о существенных финансовых затратах. В сфере строительства принято столько законов и регламентов, что их в принципе в рамках средних человеческих способностей невозможно изучить, причем они в известной мере находятся в противоречии друг с другом.

Проблемы недостаточного развития конкуренции дают себя знать в виде хронического отставания технологической базы российских предприятий от мирового уровня. Известно, что в конкурентной экономике технико-технологический прогресс создается, главным образом, бизнесом в погоне за прибылью, дополнительными доходами. В России, по данным Торгово-промышленной палаты, только 13% импортируемого оборудования соответствует современному уровню[4]. Остальной объем ввоза составляет морально устаревшее оборудование, которое стоит значительно дешевле прогрессивных аналогов, что может быть объяснено в первую очередь низким уровнем конкуренции. Тем самым закладывается завтрашнее технологическое отставание России от развитых стран.

Согласно экспертным оценкам Организации экономического сотрудничества и развития, по интенсивности конкуренции РФ занимает 102-е место из 133 стран. По исследованиям Всероссийского Центра изучения общественного мнения, лишь 16% предпринимателей не видят трудностей в процессе выхода на рынки соседних регионов, остальные считают, что это практически невозможно.[5]

Приведенные сопоставления свидетельствуют о крайне низкой эффективности проведения конкурентной политики на федеральном уровне в целом, и нет никаких ос-

---

[1] **Рейтинг** стран мира по уровню экономической свободы – информация об исследовании [Электронный ресурс]. URL: http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info (дата обращения: 15.06.2012).

[2] **Оценка** бизнес-регулирования – Рейтинг экономик [Электронный ресурс]. URL: http://russian.doingbusiness.org/rankings (дата обращения: 15.06.2012).

[3] **Грузия** в желтой майке лидера [Электронный ресурс]. URL: http://www.novayagazeta.ru/politics/47087.html (дата обращения: 15.06.2012).

[4] **Федеральная** повестка: Россия как единое конкурентное пространство // Конкурентная политика. – 2010. – № 7. – С. 7.

[5] **Предпринимательский** климат в Российской Федерации // Конкурентная политика. – 2010. – № 4. – С. 11.

нований полагать, что может быть дана иная оценка результативности реализации конкурентной политики на региональном уровне, в том числе в рассматриваемых регионах Сибири. Заметим, что прямая комплексная оценка уровня развития конкуренции на рынках Российской Федерации и тенденций его изменения, в том числе с использованием критериев экономической концентрации, не дается в последних Докладах о состоянии конкуренции в Российской Федерации, подготовленных ФАС России.

Отметим также, что приведенные негативные оценки состояния конкурентной среды на федеральном уровне получены несмотря на активное применение антимонопольного законодательства. На рис. 6.2 приведена динамика количества дел о нарушении антимонопольного законодательства за последние 5 лет, откуда следует, что это количество выросло примерно в 1,5 раза за данный период.

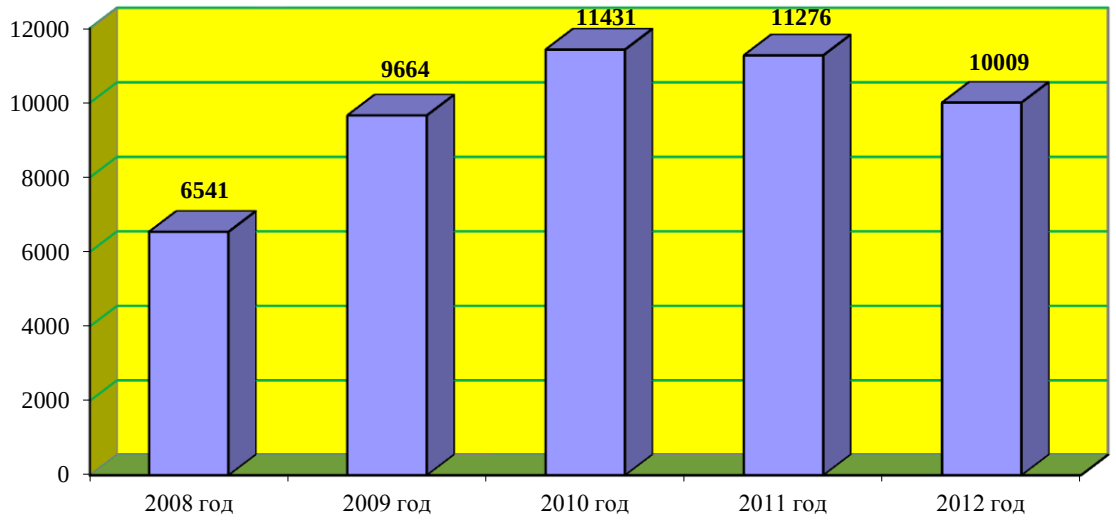


Рис. 6.2. Динамика количества возбужденных ФАС России дел о нарушении антимонопольного законодательства за 2008–2012 гг.

6.3. Некоторые результаты развития конкурентной среды на рынках регионов Сибири

Сфера нефтепродуктообеспечения

Несмотря на представленные отрицательные оценки развития конкуренции в РФ в целом, на региональном уровне в рассматриваемых регионах Сибири есть определенные успехи. Данные успехи, прежде всего, касаются *сферы нефтепродуктообеспечения и розничного рынка*. Отметим, что оба эти рынка фигурируют в качестве приоритетных для проведения мероприятий по развитию конкуренции в программах развития конкуренции практически всех анализируемых регионов Сибири.

В целом на федеральном уровне отрасль *нефтепродуктообеспечения* демонстрирует практически полный набор признаков неразвитой конкуренции. Среди таковых можно назвать следующие:

1) отрасль активно отторгает инновации, темпы научно-технического прогресса низки;

2) отставание технического развития отрасли от мирового уровня не уменьшается;

3) серьезная инвестиционная деятельность предприятиями практически не ведется;

4) качество продукции отрасли остается стабильно низким по сравнению с мировыми стандартами;

5) на отраслевых рынках наблюдается нестабильная ценовая ситуация и периодическое возникновение дефицита, цены демонстрируют выраженную повышательную тенденцию;

6) на рынке появляются новые участники, однако лидеры отрасли в целом не меняются;

7) уровень экономической концентрации является высоким и сохраняет свою стабильность;

8) издержки предприятий, в частности по заработной плате, являются избыточными;

9) государственная отраслевая политика характеризуется низкой эффективностью и непоследовательностью;

10) на рынках отрасли фиксируется достаточно большое количество нарушений антимонопольного законодательства, имеющих федеральный и региональный масштабы.

Ситуация в отрасли однозначно свидетельствует о неэффективности проведения государственной политики, которая в основном базируется на налоговом и таможенном регулировании, предоставлении кредитов на специальных условиях, введении технических регламентов на продукцию и др. При государственном регулировании отрасли до настоящего времени предпринимались самые разнообразные усилия в отношении весьма различных направлений, кроме одного, действительно рыночного, – формирования конкурентной среды. Усилия ФАС России не в счет – огромное количество возбужденных данным органом дел о нарушении антимонопольного законодательства привели только к некоторому сдерживанию цен на моторное топливо и взиманию достаточно больших штрафов с участников рынка, что реально не повлияло на конкурентную ситуацию в отрасли.

Можно констатировать, что отрасль не может дальше развиваться при существующей структуре рынка. Вертикально-интегрированные нефтяные компании (ВИНК) были эффективны при плановой экономике, они помогли сохранить потенциал отрасли в 1990-е годы, в том числе производственные мощности и кадры, но в настоящее время превратились в тормоз ее развития, о чем все более убедительно свидетельствует отставание основных технико-экономических показателей деятельности отечественных нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ) от мирового уровня.

Основной минус вертикальной интеграции – пониженная гибкость и реактивность объединенных с ее помощью структур на изменения рынка и возможность внедрения нововведений, громоздкость и избыточность управления. Эти недостатки могли бы существенно нивелироваться активным конкурентным давлением на ВИНК со стороны других предприятий – субъектов независимой нефтепереработки, чего в России не наблюдается совершенно. Основа конкуренции – наличие на рынке множества субъектов, активных и разных, «заставляющих» друг друга в наилучшей степени удовлетворять запросы потребителя. Именно поэтому нефтяная и нефтеперерабатывающая отрасли в большинстве развитых стран в целом намного более эффективны, чем отечественные.

Больше всего преуспели в создании независимой от ВИНК нефтепереработки регионы Сибири. Правда, в части из них соответствующие планы еще только разрабатываются. В некоторых – эти планы находятся в стадии инициации. Но отдельные регионы уже добились ощутимых конкретных результатов в создании и развитии региональных НПЗ.

Авангардная позиция сибирских регионов в деле развития независимой переработки и через это – формирования конкурентной среды на региональных рынках жидкого моторного топлива имеет свои причины. В самое ближайшее время наиболее интенсивно будет развиваться нефтедобыча в Восточной Сибири ввиду истощения ре-

сурсной базы в западных регионах страны. Соответствующее увеличение объемов должно компенсировать падение объемов производства в Западной Сибири и Поволжье. Основная часть добываемой нефти будет транспортироваться потребителям по нефтепроводу Восточная Сибирь – Тихий океан (ВСТО) в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Тем не менее, значительная часть добываемой нефти пока остается за пределами различных стратегических договоренностей и может быть использована для местной переработки, особенно это касается продукции относительно небольших независимых производителей.

Учитывая перспективы увеличения добычи нефти в Восточной Сибири, можно утверждать достаточно однозначно, что создаются весьма веские предпосылки для строительства современных НПЗ именно в Сибири, причем, естественно, на новой современной технологической основе. Основным препятствием для реализации данной идеи является позиция ВИНК, не заинтересованных в возникновении угрозы своим рыночным позициям со стороны новых участников рынка. Однако складывающаяся макроэкономическая обстановка оказывается настолько благоприятна для строительства новых сибирских НПЗ, что практически в каждом регионе Сибири в той или иной степени разрабатываются соответствующие планы.

Наибольшего успеха в реализации таких планов из сибирских регионов добились Кемеровская и Томская области.

В *Кузбассе* ЗАО «Нефтехимсервис», совладельцами которого являются бывшие собственники угольной компании «Южкузбассуголь», осуществляет строительство Яйского нефтеперерабатывающего завода. Финансирование стройки осуществляется за счет собственных средств, а также с привлечением кредита Сибирского банка Сбербанка РФ под гарантии областной администрации. По проекту глубина переработки нефти достигнет 92%, объем переработки планируется довести до 3 млн т в год. Площадка Яйского НПЗ расположена на севере Кемеровской области в 7 км от нефтеперекачивающей станции «Анжеро-Судженск» ОАО «АК “Транснефть”» и примыкает к железнодорожной станции «Судженка» Западно-Сибирской железной дороги. Инвестиционная фаза проекта рассчитана на восемь лет – с 2009 по 2017 год. Общий объем инвестиций за этот период составит порядка 57 млрд руб.

Яйский НПЗ планируется запустить в эксплуатацию в 2013 г. (в настоящее время идет набор персонала на предприятие), он сможет закрыть до 80% потребности региона в нефтепродуктах. «Мы планируем создать здоровую конкурентную среду в регионе. К тому же не надо забывать, что географическое положение завода позволит нам выйти на рынок Томской области и Алтайского края», – заявляет председатель совета директоров «Нефтехимсервиса» Юрий Кушнеров. Первая очередь завода будет выпускать 600 тыс. т дизельного топлива и 200 тыс. т прямогонного бензина. В 2013 г. начнется строительство второй очереди. Закладываемые в производство технологические решения позволят выпускать дизельное топливо в соответствии со стандартом Евро-4, а также использующийся при производстве алюминия нефтекокс, который в настоящее время в основном импортируется из Китая.

В Кузбассе осуществляет развитие своего нефтеперерабатывающего бизнеса еще одна компания – «КЕМ-ОЙЛ». В настоящее время этот холдинг уже владеет несколькими мини-НПЗ, оптовыми нефтебазами в городах области – Анжеро-Судженске, Кемерово, Киселевске и Междуреченске и сетью из 65 АЗС. Возводимые «КЕМ-ОЙЛ» новые заводы будут представлять собой современные производства с высокой степенью автоматизации, обеспечением всех требований экологической и промышленной безопасности. Продукция предприятий будет соответствовать стандартам Евро-3, Евро-4 и Евро-5.

Таким образом, если намеченные планы будут претворены в жизнь (а для этого существуют все предпосылки), Кемеровская область в ближайшее время станет реги-

оном, полностью обеспечивающим свои потребности в жидком моторном топливе и поставляющим часть производимой продукции за свои пределы.

Сырье для обоих нефтеперерабатывающих производств Кузбасса поставляют из Томской области независимые нефтедобывающие компании – ООО «Норд Империал», ОАО «Томская нефтегазовая компания» и ООО «Матюшинская вертикаль». Такое сотрудничество представляется естественным ввиду очевидной незаинтересованности ВИНК в создании конкурентов. Основная часть сырья будет поступать по трубопроводу Нижневартовск–Анжеро-Судженск–Ангарск.

В сфере нефтедобычи *Томской области* наблюдается снижение объемов производства «Томскнефти» и рост масштабов деятельности независимых нефтяных компаний, т.е. в целом реализуется процесс деконцентрации рынка.

Развитию отрасли весьма существенно способствует реализуемая региональная программа освоения нефтяного правобережья Оби. В настоящее время нефть и газ в Томской области добывается на левом берегу реки Оби. Вместе с тем правобережная часть области, примыкающая к богатым нефтью провинциям Красноярского края, по оценкам специалистов, может удвоить нефтегазовый потенциал территории. Ученые оценивают потенциальные запасы нефти на правобережье от 600 млн до 1 млрд т, газа – от 1 до 6 трлн кубометров.

В ближайшие три года регион получит 1,25 млрд руб. федеральных средств, из них 850 млн пойдут на разведку месторождений на Правобережье Оби. В 2011 г. в Томской области добыли почти 12 млн т нефти, из которых почти 4 млн т произвели средние и мелкие нефтяные компании. На правобережье в первую очередь пошли частные инвесторы из среды малых недропользователей, рискнувших вложить собственные средства в геологоразведку новых участков. Лицензионный участок, на котором был получен нефтяной фонтан, принадлежит компании «Норд Империал», относящейся к группе Imperial Energy. Еще одно открытие нефти на правобережье принадлежит другому частному недропользователю – компании «Стимул-Т». «Томскнефть» же предпочитает концентрироваться на доразведке близлежащих месторождений, а также на совершенствовании технологии гидроразрыва пласта, повышающей нефтеотдачу оскудевших скважин.

Весьма похожая ситуация наблюдается в нефтепереработке. «Томскнефть» практически не развивает свой завод в Стрежевом, в то время как независимые инвесторы проявляют достаточную активность в данном направлении. Например, акционеры аффилированной со шведской Malka Oil «Томскнефтепереработки» инвестировали в создание нефтеперерабатывающего производства 1,5 млрд руб. Предприятие ежегодно выпускает примерно 120 000 т дизельного топлива, 120 000 т мазута и около 60 000 т прямогонного бензина, который используется в качестве сырья для дальнейшей переработки и для химической промышленности. В планах – строительство второй очереди НПЗ для глубокой переработки мазута и производства дорожных битумов, а также вторичной переработки светлых фракций и получения высокооктановых бензинов.

Таким образом, пока реально предположить, что нефть этих и других небольших, но бурно развивающихся нефтяных компаний Томской области будет использоваться в качестве сырья для работы строящихся НПЗ в Кузбассе. И именно по такому пути – сотрудничество малых и средних нефтедобытчиков и организация небольших (на 2–3 млн т) независимых НПЗ, видимо, и пойдет развитие нефтеперерабатывающих мощностей Сибири. Конечно, они вряд ли составят глобальную конкуренцию ВИНК, но на уровне отдельных регионов смогут внести немалую лепту в предотвращение бензиновых кризисов и развитие демонополизации на топливном рынке. Представляется, что именно у регионов Сибири объективно (т.е. за счет освоения новых месторождений нефти) и субъективно (т.е. за счет сознательной активности регионов)

складываются наилучшие предпосылки для осуществления коренной демонополизации региональных рынков нефтепродуктов в Российской Федерации.

В *Новосибирской области* производство жидкого моторного топлива осуществляет единственная компания – ООО «ВПК-Ойл». Ее производственные мощности находятся недалеко от районного поселка Коченево Новосибирской области, расположенного в 40 км от Новосибирска.

В 2010 г. «ВПК-Ойл» завершила 1-ю очередь модернизации производства и ввела в эксплуатацию установку первичной ректификации и термического крекинга мощностью 200 тыс. т перерабатываемого сырья в год. На сегодня номинальная мощность технологического комплекса по переработке сырья – 250 тыс. т нефти в год. В настоящее время ведутся работы по проекту реконструкции НПЗ, включающие 2 этапа:

1-й этап: увеличение мощности переработки до 380 тыс. т сырья в год;

2-й этап: монтаж оборудования вторичной переработки сырья – установок каталитического риформинга и гидроочистки.

Кроме того, данной компанией планируется создание нефтеперерабатывающих мощностей в г. Барабинск.

Рынок потребительской розницы

На рынках потребительской розницы наиболее значимых успехов в деле развития конкуренции добилась Новосибирская область, и это стало закономерным результатом эффективной в данном отношении региональной политики.

В принципе, на розничном рынке (в первую очередь – продовольственных товаров) основным направлением развития конкуренции следует признать расширение каналов реализации продукции мелких производителей, альтернативных крупным сетевым организациям. Данный путь приведет к обострению конкуренции со всеми положительными последствиями. Такое развитие должно происходить, с одной стороны, в рамках построения современной торговой инфраструктуры с неограниченным доступом к ней со стороны предприятий малого бизнеса (ярмарки выходного дня, розничные рынки, ярмарки для садоводов и пр.), с другой – путем всемерного поощрения со стороны государства деятельности таких предприятий в сферах производства сельскохозяйственного сырья и его переработки (потенциальных пользователей упомянутой торговой инфраструктуры) с целью формирования достаточной товарной массы для наполнения альтернативных каналов реализации.

Очевидно, что широкое распространение данных форм торговли существенно ограничит рыночную власть крупных торговых сетей – при повышении цен на товары с их стороны (или ухудшении качества) у покупателей всегда есть возможность на переключение потребления продуктов с розничных рынков и ярмарок; при осуществлении негативных практик в отношении поставщиков те всегда имеют возможность достаточно оперативно и с относительно небольшими затратами организовать собственный канал доступа потребителей к своей продукции. Помимо всего прочего, проводимая таким образом государственная политика своим результатом будет иметь импортозамещение качественными отечественными продуктами питания, развитие сельского хозяйства и пищевой отрасли, решение социальных задач на селе (снижение безработицы, формирование базы налогообложения и пр.), развитие предпринимательской активности населения.

Безусловным результатом подобного рода мероприятий будет создание инновационного потенциала предпринимательства в сфере производства пищевых продуктов – через ярмарки и рынки любое инновационное предприятие быстрее сможет предложить потребителю свою продукцию, проверить свои ожидания. Уже сейчас на таких рынках потребителям предлагаются от малых предприятий новые виды сыров, продукты из ди-

корастущих растений, в том числе ягод, изделия национальной кухни, приготовленные по новым рецептам, и пр. Прямой выход к потребителю создает отличные условия для производителей по внедрению новых технологий, обеспечивающих экономию ресурсов и снижение затрат с обретением в последующем ценовых преимуществ на рынке.

Для успешного развития региональных продовольственных рынков также необходимо повсеместное развитие транспортной и финансовой инфраструктуры. Развитие торговой инфраструктуры в настоящее время признается явно недостаточным.

Следует отметить, что рассматриваемое направление государственной политики развития конкуренции на рынке продовольствия не имеет альтернатив с точки зрения развития аграрного сектора экономики – без его претворения в жизнь у фермерских хозяйств отсутствуют перспективы развития. В настоящее время наблюдается качественное изменение потребительских требований к приобретаемому товару вследствие роста доходов отдельных групп населения, знакомства с западными технологиями в пищевой отрасли и торговле, изменения потребительских предпочтений, в том числе по качеству и безопасности продуктов питания. Потребители при приобретении продовольственных товаров обращают первостепенное внимание на их готовность к потреблению (спрос во все большей степени смещается в область полуобработанных и обработанных изделий), упаковку, особые свойства (например влияние на здоровье), использование широко известных брэндов.

Для соответствия этим новым требованиям фермеры должны осуществить серьезные по их масштабам деятельности инвестиции, освоить инновационные способы производства, что в текущих экономических условиях Сибири и России в целом без помощи государства невозможно. Данная проблема характерна в той или иной степени для национальных экономик всего мира, за исключением разве что США и Европы, и активно исследуется в последнее время. Отметим перспективную идею государственной поддержки за рубежом торговых сетей, которые заключают договора с фермерскими хозяйствами о реализации их продукции при условии соответствия этой продукции стандартам деятельности сетей.

План развития конкуренции на продовольственном рынке Новосибирской области

По охарактеризованному пути развития конкуренции – через совершенствование торговой инфраструктуры в целях создания альтернативных сетям каналов связи производителя продовольствия и конечного потребителя – в конечном итоге пошли органы власти в Новосибирской области, где в 2008 г., как реакция на негативные практики в торговле, был принят и реализован «План мероприятий по развитию конкуренции на продовольственном рынке Новосибирской области на 2008–2010 годы» (далее в разделе – План).

В соответствии с результатами проведенного предварительного анализа целью Плана являлось создание на продовольственном рынке Новосибирской области эффективной рыночной инфраструктуры, обеспечивающей беспрепятственную поставку на рынок широкого ассортимента качественной продовольственной продукции по доступным ценам путем создания условий для свободного и недискриминационного доступа на рынок широкого круга производителей, поставляющих в том числе инновационную продукцию.

Достижение данной цели предполагало решение следующих задач:

– строительство торговых объектов на территориях с низкой плотностью торговых предприятий;
– развитие предприятий передвижной торговли для обеспечения продуктами питания населения малозаселенных территорий, для которых неэффективно

создание стационарных торговых предприятий, либо на которых существует одно стационарное торговое предприятие;

– обеспечение эффективного функционирования малых и средних предприятий торговли;
– создание условий для эффективного развития предприятий – производителей пищевой продукции, самостоятельно осуществляющих ее продажу (мини-пекарни и т.п.), в том числе использующих инновационные технологии;
– активизация проведения сельскохозяйственных ярмарок.

В рамках решения поставленных задач было определено, что создание эффективной структуры розничного продовольственного рынка требует одновременного развития разноформатных торговых предприятий для обеспечения каналами сбыта всех производителей продовольственной продукции:

– торговых сетей, ориентированных на поставки от крупных поставщиков;
– средних и малых предприятий торговли, обеспечивающих как доступ к потребителям средних и малых поставщиков продовольственной продукции, так и насыщение рынка продукцией местных производителей с небольшими объемами поставок;
– предприятий-производителей, осуществляющих торговлю продукцией собственного производства через фирменную розницу;
– продовольственных рынков, обеспечивающих прямой доступ на рынок к конечному потребителю сельхозпроизводителей, малых предприятий, индивидуальных предпринимателей, садоводческих хозяйств, частных лиц;
– продовольственных ярмарок для торговли сельхозпроизводителей и садоводческих хозяйств.

В рамках реализации данного Плана ежегодно открывалось до 3000 дополнительных торговых мест на рынках региона для их использования фермерами, малыми предприятиями, частными лицами.

Только в 2010 г., в финальной стадии реализации Плана, для населения области открылись 50 новых крупных магазинов общей площадью торговых залов 72 тыс.кв.м. В области работало более 40 крупных сетевых компаний, реализующих продовольственные и непродовольственные товары. На территории области получили широкое распространение магазины «шаговой доступности» и магазины у дома, расположенные на первых этажах жилых домов или в отдельно стоящих помещениях внутри жилого квартала.

На территории области действовало 104 розничных рынка, на которых было размещено 22,8 тыс. торговых мест. Правительством Новосибирской области, администрациями муниципальных образований региона постоянно проводилась работа по привлечению местных товаропроизводителей, фермеров, владельцев личных подсобных хозяйств для торговли собственной продукцией на рынках области. Так, на территории г. Новосибирска было определено, что на универсальных рынках для осуществления деятельности по продаже сельскохозяйственной продукции гражданами, ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающимися садоводством, огородничеством, животноводством, количество отведенных для них торговых мест должно составлять не менее 15% от общего их числа.

Организация сельскохозяйственных ярмарок является неотъемлемой частью мероприятий по поддержанию устойчивого конкурентного продовольственного рынка. В период увеличения розничных цен на основные продукты питания и проявления кризисных явлений в экономике проведение ярмарок с участием местных товаропро-

изводителей является действенным рычагом для обеспечения населения продукцией по более низким ценам.

В целях стабилизации и снижения розничных цен на основные продукты питания в регионе еженедельно на специально отведенных местах проводились ярмарки и расширенные продажи продуктов питания. В течение 2010 г. на территории Новосибирской области было проведено более 500 ярмарок и расширенных продаж товаров народного потребления: сельскохозяйственных ярмарок по реализации картофеля и овощей, предпраздничных распродаж, школьных базаров и других торговых мероприятий. Всего в 2010 г. на ярмарках было организовано более 15 тыс. торговых мест для местных товаропроизводителей и предприятий оптовой торговли.

Кроме этого, начиная с февраля 2011 г. в Новосибирске работала постоянно действующая областная продовольственная ярмарка, развернутая на территории ООО «Сибирская ярмарка». В ежедневном режиме около 35 торговых точек реализовывали молочную, мясную, хлебобулочную, кондитерскую и другую продукцию по ценам местных производителей. Ежедневный товарооборот на продовольственной ярмарке составлял около 1,2 млн руб.

Предпринятые усилия дали свои результаты: если до 2009 г. в Новосибирской области стабильно наблюдалось превышение индекса потребительских цен по продовольственным товарам по сравнению с аналогичным показателем по Сибирскому федеральному округу, то с 2009 г. ситуация изменилась на противоположную. К этому следует добавить, что сами крупные сетевые организации отметили возросшую конкуренцию со стороны альтернативных торговых предприятий в 2009–2010 гг. Улучшенная ценовая динамика на социально-значимом рынке продовольственных товаров является прямым следствием развития конкуренции и, безусловно, характеризует продуктивность предпринятых мер по реализации региональной конкурентной политики в Новосибирской области.

Принятые в Плане мероприятий по развитию конкуренции на продовольственном рынке Новосибирской области на 2008–2010 гг. и хорошо зарекомендовавшие себя подходы проведения региональной конкурентной политики получили свое дальнейшее развитие в вышеупомянутой Программе «Развития конкуренции в Новосибирской области на 2010–2012 годы». Основное направление проведения планируемых мер в данной сфере при этом в целом сохранено – всемерное развитие торговой инфраструктуры с целью облегчения взаимодействия и увеличения степени свободы выбора потребителей и поставщиков. Так, только в 2012 г., последнем году реализации указанной Программы, на территории области было проведено более 800 различных ярмарок и расширенных продаж продуктов питания, где производители напрямую предоставляли потребителям товары по низким ценам. Для жителей районов области помимо регулярных сельских ярмарок было проведено 9 зональных оптово-розничных ярмарок. Ежедневно в Новосибирске функционируют две социальные ярмарки, стоимость товаров на которых на 15–20% ниже средних розничных цен по области. Проводится регулярная работа по привлечению местных товаропроизводителей, фермеров, владельцев личных подсобных хозяйств на розничные рынки области, в 2012 г. местным товаропроизводителям Новосибирской области ежемесячно предоставлялось до 3 тыс. льготных торговых мест на рынках.

В 2013 г. принятая практика сохранилась. Например, в феврале состоялось 27 ярмарок, 12 из них прошли в Новосибирске. Также в 2013 г. для жителей сельских районов области было запланировано проведение 11 зональных оптово-розничных универсальных ярмарок. Как показатель эффективности предпринимаемых мер можно считать снижение индекса потребительских цен в регионе до минимального по Сибирскому федеральному округу значения в 2012 г. (табл. 6.14).

Таблица 6.14

Индекс потребительских цен по регионам Сибирского федерального округа (все товары), %*

Регион	Значение индекса потребительских цен
Республика Алтай	107,01
Республика Бурятия	106,84
Республика Тыва	107,45
Республика Хакасия	105,98
Алтайский край	107,17
Забайкальский край	105,57
Иркутская область	106,91
Красноярский край	106,82
Кемеровская область	107,52
Омская область	106,88
Томская область	107,37
Новосибирская область	*105,36*
Сибирский федеральный округ	106,72

* 2012 г. к 2011 г. (по состоянию на декабрь каждого года).

В 2013 г. отмеченная тенденция сохраняется – по данным Новосибирскстата в январе в Новосибирской области зафиксирован самый низкий в Сибирском федеральном округе и России индекс потребительских цен, он составил всего 100,36%. В среднем по Сибирскому федеральному округу данный показатель имел значение 100,89%, в целом по Российской Федерации – 100,97%. (Для сравнения: сводный индекс потребительских цен в январе 2013 г. по сравнению с декабрем 2012 г. в Омской области составил 101,4%, в Алтайском крае и Республике Алтай – 101,3, в Республике Бурятия – 101,2, в Республике Хакасия – 101,1, в Красноярском крае – 100,7%.)

* *
*

В результате проведенного анализа можно констатировать, что несмотря на отдельные успехи ситуация в формировании эффективной конкурентной среды на рынках сибирских регионов качественно не улучшается, конкурентную политику в целом нельзя назвать достаточно эффективной. В этой связи необходимо в корне менять как подходы к проведению конкурентной политики (на региональном и федеральном уровнях), так и систему оценки эффективности предпринимаемых мер.

Глава 7

КОНКУРЕНТНЫЕ СТРАТЕГИИ И УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ КУЗБАССА)

Конкурентоспособность в последние десятилетия стала основным «орудием» экономической политики на всех уровнях управления. На фоне международной открытости развитых экономик и глобализации экономических отношений не было, пожалуй, ни одного государства или собственника предприятия, которые бы не провозгласили повышение конкурентоспособности одной из основных задач своей экономической политики. Сегодня вряд ли найдется промышленно развитая страна, которая бы не пыталась анализировать уровень конкурентоспособности собственной экономики и не искала путей ее совершенствования (для многих это стало ключевым приоритетом).

В настоящее время уровень конкурентоспособности в мировой экономике определяют специальные институты с помощью рейтинговых методов, в основе которых лежат как объективные оценки (сопоставление уровней развития по отдельным показателям), так и экспертные оценки. Реальными источниками генерирования национальной конкурентоспособности в настоящее время, бесспорно, становятся региональные экономические системы. И, в первую очередь, те, которые уже сегодня являются регионами-лидерами (для российской экономики одним из них выступает Кемеровская область).

7.1. Основные угрозы и вызовы экономике региона

Понятие региональной конкурентоспособности

Конкурентоспособность в широком смысле представляет собой умение (возможность) опережать других в достижении поставленных целей. Под *конкурентоспособностью региона*, на наш взгляд, следует понимать его способность обеспечить эффективность использования имеющегося в регионе экономического потенциала, динамику роста уровня жизни населения и доходов собственникам капитала.

Не вызывает сомнений, что в современной экономике каждому региону необходимо иметь конкурентные (отличительные) преимущества, поддерживать их и формировать новые. Факторы конкурентоспособности (обстоятельства и условия, обусловливающие конкурентоспособность региона), которые выгодно отличают регион от других регионов, называют *конкурентными преимуществами региона*. Совокупность региональных конкурентных преимуществ определяет конкурентные позиции региона.

По мнению основателя американской школы конкурентоспособности М. Портера, «единственное, на чем может основываться концепция конкурентоспособности на уровне региона, – продуктивность использования ресурсов»[1]. Поэтому региональная власть ведет борьбу на федеральном уровне за предоставление своей территории более благоприятных экономических условий по сравнению с другими, отстаивает интересы крупных структурообразующих предприятий региона, ищет возможности для самостоятельного налаживания международных связей, пытается административными мерами защитить местного производителя и т.д.

[1] **Портер М.** Международная конкуренция: конкурентные преимущества стран. – М.: Дело, 1994.

Наряду с предопределенными факторами, такими как географическое положение и обеспеченность природными ресурсами, продолжающими играть важную роль в формировании конкурентных преимуществ регионов, все большее значение приобретают составляющие, которые являются результатом совместных усилий органов государственной власти, бизнеса и населения, институтов гражданского общества. Это, в частности, политическая стабильность, макроэкономическая сбалансированность, институциональная среда, человеческий капитал, развитость инфраструктурного комплекса, инвестиционная привлекательность региона, внутренняя интеграция регионального пространства и др.

В современных условиях развития российской экономики принципиально важным становится расширение источников конкурентных преимуществ, особенно за счет инноваций и интеллектуализации бизнеса.

Особую актуальность развитию1 региональной конкурентоспособности (через улучшение конкурентных позиций или усиление конкурентных преимуществ региональной экономики в экономическом пространстве страны, мира) придает необходимость обеспечения экономической защищенности регионов и экономической безопасности России.

В рамках единой экономической стратегии развития РФ каждый ее регион погружается в конкурентную среду и самостоятельно проводит экономическую политику для улучшения своих конкурентных позиций. А там, где есть конкурентная борьба, непременно возникает проблема экономической безопасности. К тому же в условиях высокой поляризации российских регионов по уровню социально-экономического развития деятельность регионов с разным уровнем развития в рыночных отношениях усиливает значение управления защитой собственных экономических интересов от издержек «конкурентной борьбы».

Наряду с этим интеграционное взаимодействие регионов в границах единого экономического пространства повышает их взаимовлияние и уязвимость экономик регионов перед экзогенными (внешними по отношению к региону) источниками угроз. Угрозы могут зарождаться и инициироваться и в самом регионе, что заставляет регионы предвидеть, локализовывать, минимизировать, нейтрализовать и, по возможности, компенсировать последствия действия угроз. При этом возрастает ответственность субъектов хозяйствования региона за обеспечение собственной экономической безопасности.

Все вместе взятое выдвигает в число стратегических приоритетов разработку концепции конкурентных стратегий развития региона и, в первую очередь, структурообразующих звеньев его экономики. Под *конкурентной стратегией* мы понимаем конкретную модель реализации конкурентных преимуществ на основе анализа рисков и выбора стратегических приоритетов, а также рационального использования ресурсов. Под *управлением регионом* подразумевается совместная деятельность органов государственной власти, бизнеса и общественных институтов, направленная на создание благоприятных условий для реализации конкурентных преимуществ региона (отдельно взятой территории).

Общая характеристика экономики региона

Кемеровская область расположена на юго-востоке Западной Сибири, почти на равном расстоянии от западных и восточных границ Российской Федерации.

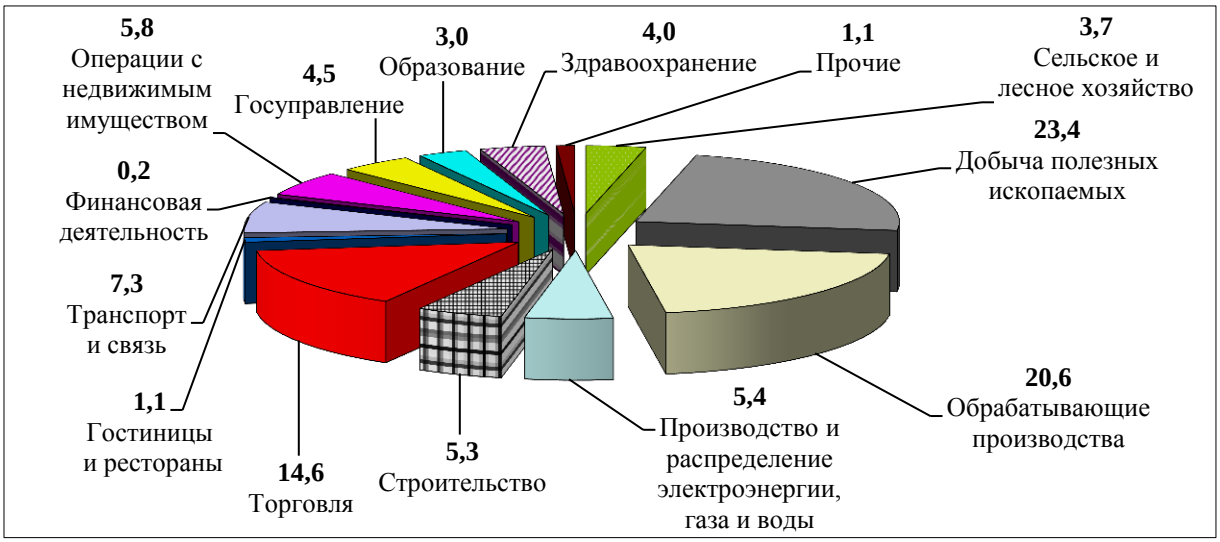
По площади территории (95,7 тыс. кв. км или 4% территории Западной Сибири и 0,56% территории РФ) регион занимает 10-е место в Сибирском федеральном округе (СФО).

---

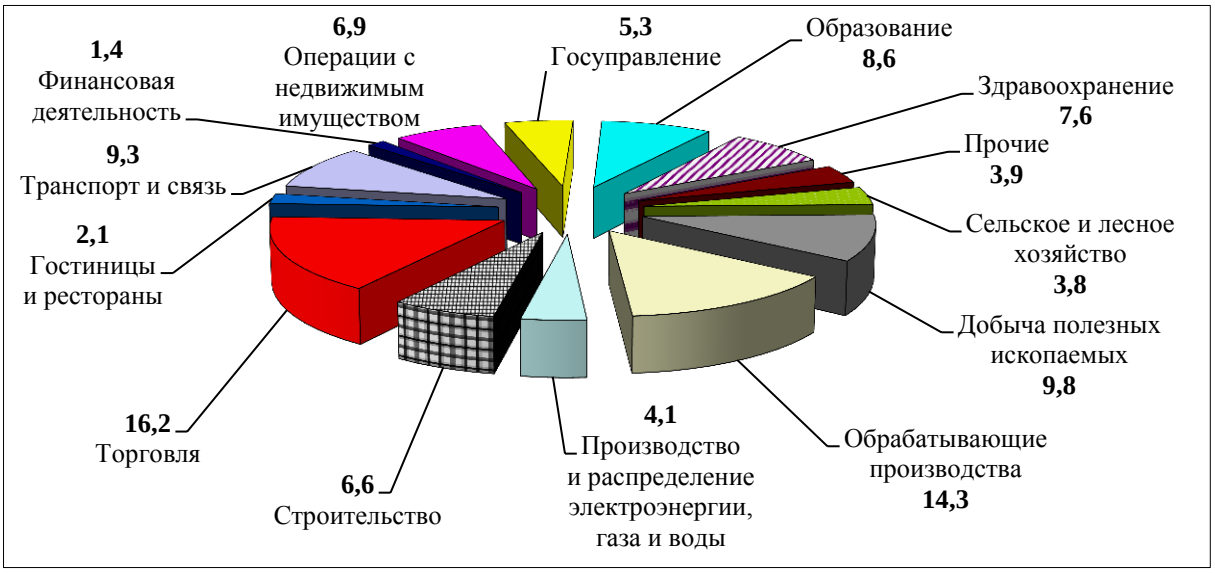
[1] Именно развитию, поскольку если экономика не развивается, у нее резко сокращаются возможности выживания.

По численности населения (на 01.01.2013 г. – 2742,4 тыс. человек, что составляет 14,3% населения СФО и 1,92% населения РФ) Кемеровская область находится на 2-м месте в Сибирском федеральном округе и на 14-м – в России. В настоящее время Кемеровская область имеет самую высокую за Уралом плотность населения (порядка 28,7 человек на 1 кв. км) и самый высокий в СФО показатель его урбанизации (85,5%).

Как отмечается в «Инвестиционном паспорте Кемеровской области» (2012 г.), регион имеет высокую обеспеченность природными и минерально-сырьевыми ресурсами, позволяющими развивать многоотраслевое хозяйство, созданный за многие десятилетия территориально-промышленный комплекс с прочными горизонтальными связями между предприятиями основных отраслей специализации, а сформировавшаяся хозяйственная специализация (рис. 7.1) позволяет занимать прочные позиции в межрегиональном и международном разделении труда[1].



А. Производство валовой добавленной стоимости



В. Среднегодовая численность занятых в экономике

Источник: рассчитано авторами по официальным данным Кемеровостата.

Рис. 7.1. Структура экономики Кемеровской области (2011 г.)

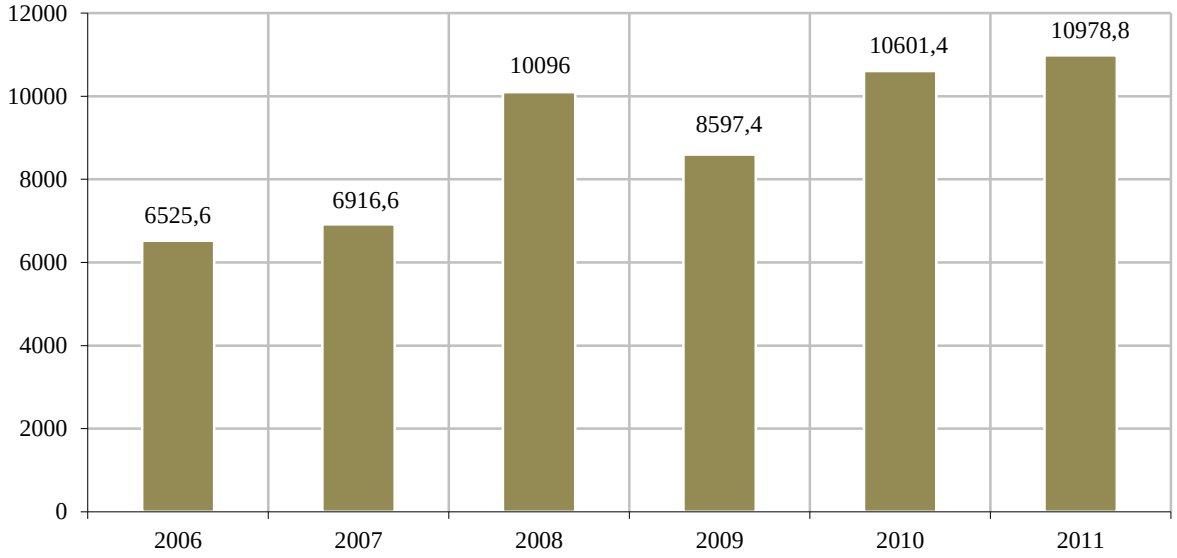
[1] **Инвестиционный** паспорт Кемеровской области. – Кемерово, 2012. – С. 6.

Кемеровская область – один из самых крупных по запасам угля и объемам его добычи регионов России и главный, а по некоторым позициям единственный, в стране поставщик технологического сырья для российской промышленности. В течение последних лет область входит в топ-20 ведущих регионов страны по объему промышленного производства: на долю Кузбасса приходится 56,4% добычи каменных углей РФ и 73,2% – наиболее ценных коксующихся марок, 100% производства трамвайных рельсов в России, 56% – ферросилиция, 12% – стали и металлопроката.

Кемеровская область – регион, глубоко интегрированный в мировую экономику, как посредством международной торговли, так и через присутствие в регионе глобальных компаний (ЕВРАЗ, «Мечел», РУСАЛ).

Угрозы экономике региона

За последние пять лет внешнеторговый оборот Кемеровской области вырос в 1,7 раза (рис. 7.2). При этом экспортная составляющая превалирует в структуре его внешнеторгового оборота (87,9% экспорта против 12,1% импорта[1]), а преобладающей группой экспортируемых товаров являются «топливно-энергетические товары». Вместе с тем *высокая доля сырьевых отраслей* делает экономику региона крайне уязвимой и зависимой от колебаний конъюнктуры на сырьевых рынках как внутри страны, так и за ее пределами.



Источник: данные Кемеровской таможни.

Рис. 7.2. Динамика внешнеторгового оборота Кемеровской области в 2006–2011 гг., млн долл.

К достаточно явным угрозам можно отнести и высокую концентрацию основных производственных активов ведущих отраслей кузбасской экономики в руках нескольких крупных, в том числе национальных и транснациональных компаний. Например, большую часть объема добычи угля в Кемеровской области обеспечивают предприятия, входящие в состав национальных и транснациональных корпораций, таких как «Уральская горно-металлургическая компания» (УГМК), «Сибирская угольная энерге-

[1] **Данные** Кемеровской таможни за 2012 г.

тическая компания» (СУЭК), ЕВРАЗ, «Мечел», «Сибирский Деловой Союз» («СДС»). Ведущие металлургические предприятия региона находятся под контролем таких компаний, как ЕВРАЗ, РУСАЛ, Урало-Сибирская металлургическая компания, УК «Промышленно-металлургический холдинг».

С одной стороны, подобная расстановка сил зачастую обеспечивает устойчивость и долгосрочную перспективу развития региональных предприятий. С другой – удаленность центра принятия стратегических решений в отношении таких предприятий становится дополнительным риском для региона в кризисной ситуации, снижает в отдельных случаях степень согласованности интересов бизнеса и региональной власти, что может послужить отправной точкой для конфликтов.

Одной из важнейших экономических угроз для Кузбасса является монопрофильность большинства кузбасских городов.

К факторам, предопределяющим специфику развития Кемеровской области в последние годы, следует отнести политический фактор. В регионе имеет место сильная патерналистская власть.

С учетом особенностей нынешнего этапа социально-экономического развития Кемеровской области в группу современных угроз и вызовов также входят (табл. 7.1):

- инфраструктурные ограничения (в частности, связанные с политикой ОАО «Российские железные дороги» в сфере обеспечения грузовых и пассажирских перевозок из Кемеровской области в другие регионы страны и обратно);
- высокий уровень износа основных производственных фондов в промышленном сегменте;
- небольшой объем производства в Кемеровской области инновационной продукции и продукции с высокой добавленной стоимостью;

Таблица 7.1

Современные угрозы и вызовы социально-экономическому развитию Кемеровской области

Внутренние угрозы	Внешние угрозы
Высокая концентрация основных производственных активов ведущих отраслей кузбасской экономики в руках нескольких крупных, в том числе национальных и транснациональных компаний Небольшой объем производства в Кемеровской области инновационной продукции и продукции с высокой добавленной стоимостью Усугубление экологических рисков по мере роста объемов добычи угля Дефицит качественных трудовых ресурсов (в том числе для развития новых отраслей) Социально-экономическая проблема моногородов Высокий износ основных фондов в производственном секторе Политический фактор (высокая степень концентрации реальной политической власти в руках главы исполнительной власти)	Снижение потребности в основной продукции региона на внутреннем рынке Высокий уровень зависимости ведущих отраслей от конъюнктуры мировых рынков сырья и металлов Слаборазвитые железнодорожная и портовая инфраструктуры Дефицит «длинных» денег на российском рынке Конкуренция со стороны регионов, в которых предполагается развитие угольной промышленности Политические риски Коррупция и различные административные барьеры, препятствующие развитию экономики Глобальные и локальные (российские) финансово-экономические кризисы Непрогнозируемые техногенные и природно-климатические катастрофы

- необходимость привлечения крупных инвестиций, в разы превышающих современный уровень, в условиях отсутствия на рынке «длинных» денег. В 2012 г. в экономику Кемеровской области было привлечено 264,4 млрд руб. инвестиций. Объем иностранных инвестиций зафиксирован на уровне 1,3 млрд долл.[1];
- коррупция и различные административные барьеры, препятствующие развитию бизнеса и социальной сферы;
- неконтролируемый приток мигрантов;
- глобальные и локальные (российские) финансово-экономические кризисы;
- непрогнозируемые техногенные и природно-климатические катастрофы.

7.2. Конкурентные преимущества региона

«Общественный договор» между властью и бизнесом

В Кемеровской области в 2000-е годы проведена основательная работа, направленная на поиск «своего» пути развития региональной экономики. Главной целью предпринимаемых усилий явилось стремление найти и впоследствии построить оптимальную модель монетизации ресурсов региона, которая учитывала бы имеющийся природный, финансовый, кадровый и научный потенциал Кемеровской области, а также обеспечивала устойчивость ее экономики в условиях сохраняющейся перманентной «турбулентности» на мировых сырьевых рынках.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов в российских регионах сформировались несколько основных моделей взаимодействия бизнеса и власти: модель патронажа – административный диктат власти над бизнесом; модель партнерства – представители бизнеса и власти эффективно взаимодействуют; модель «подавления», или «борьба всех против всех»; модель приватизации власти – власть контролируется или формируется бизнес-элитой; модель смешанного типа[2]. Все пять моделей, по мнению исследователей, не существуют в чистом виде: постоянно происходят процессы, приводящие к сдвигу ситуации ближе к той либо другой модели. Причем само взаимодействие власти и бизнеса в регионах осуществляется разными методами: от взаимовыгодного сотрудничества до коррупции.

В частности, в Кемеровской области сотрудничество приобрело форму заключения договоров о социально-экономическом сотрудничестве между администрацией региона и бизнес-элитой: собственниками крупнейших промышленных предприятий – основных инвесторов в экономику Кемеровской области. Практика заключения соглашений о социально-экономическом сотрудничестве началась в 2000 г. с подписания соглашения с компанией «Кузбассразрезуголь», активное развитие она получила спустя несколько лет. Сейчас ежегодно администрация региона подписывает несколько десятков таких соглашений с ключевыми компаниями. Фактически, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве в Кемеровской области со временем получили статус «общественного договора» между властью и бизнесом.

Доминирующая модель партнерства, которую избрали кузбасские власти во взаимодействии с бизнесом, безусловно, принесла свои позитивные плоды в виде стабилизации отношений крупных собственников и власти, что особенно заметно при сравнении нынешнего положения дел с периодом 1990-х годов.

---

[1] **Кузбасс:** азбука инвестиционной привлекательности // Деловой Кузбасс – новый век. – 2013. – № 5–6.

[2] **Лапина Н., Чирикова А.** Региональные элиты РФ: Модели поведения и политические ориентации. – М.: ИНИОН РАН, 1999. – С. 85–93.

В рамках заключаемых соглашений администрация области со своей стороны среди прочего обязуется:

– оказывать содействие в экономическом и социальном развитии предприятий, расположенных на территории Кемеровской области;
– содействовать принятию оперативных мер и решений, направленных на повышение экономической эффективности работы предприятий;
– предпринимать необходимые меры и использовать имеющиеся возможности для представления и реализации интересов предприятий в федеральных органах государственной власти по вопросам, связанным с реализацией мероприятий, предусмотренных в соглашениях;
– обеспечивать всемерную поддержку инвестиционных программ, предусмотренных в соглашениях;
– способствовать развитию действующих и строительству новых предприятий на территории Кемеровской области в рамках действующего законодательства Российской Федерации и законодательства Кемеровской области.

Таким образом, региональная власть берет на себя функции лоббирования интересов компаний, присутствующих в регионе, на различных уровнях власти: от местного до государственного. Бизнес-структуры получают поддержку власти субъекта Федерации на присутствие в данном субъекте. Власть за счет заключения подобных соглашений обеспечивает собственную стабильность и стабильность ситуации в Кемеровской области в целом, так как соглашения формируют платформу для решения экономических и социальных вопросов, актуальных для региона. Сошлемся здесь на одного из самых авторитетных специалистов в сфере региональных моделей В.Е. Селиверстова, который говорит, что «даже в условиях кризиса Кемеровской области удалось реализовать очень интересные модели регионального управления. Но есть подозрения, что нынешняя модель управления регионом начинает постепенно себя изживать. Нужно искать новые точки роста, новые рычаги инновационного развития. Здесь, безусловно, будущее за инновационной экономикой, но в соответствующих сегментах, в том числе в металлургии, угледобыче и других отраслях»[1].

Адаптация регионального потенциала к глобальной экономике

На данный момент региональные элиты достигли консенсуса в понимании того, что современная модель по ряду направлений нуждается в существенной корректировке, так как в ней не были полностью учтены интересы бизнеса и последствия открытости кузбасской экономики. Об этом свидетельствуют те шаги, которые предпринимает область, пытаясь адаптировать региональный потенциал к новой системе координат глобальной экономики.

Работа проводится в трех основных направлениях (рис. 7.3):

1) поиск принципиально новой парадигмы роста,

2) «настройка» драйверов роста и формирование регионального экономического пространства нового типа,

3) совершенствование системы управления регионом (отработка различных модельных конструкций реализации новой концепции развития региона).

❑ Новая парадигма роста

В настоящее время в Кемеровской области есть понимание того, что современная экономическая конструкция не обеспечивает экономическую безопасность региона

[1] **«Политика** действий». Интервью зам. директора Института экономики и организации промышленного производства СО РАН В. Селиверстова // Деловой Кузбасс – новый век. – 2013. – № 5–6.

из-за низкого уровня развития отраслей инновационно-инвестиционного сектора и жесткой зависимости базовых отраслей – топливно-энергетической (угольной) и металлургической – от уровня развития и конъюнктуры внешних рынков. Источником дальнейшего экономического развития Кемеровской области должно стать повышение эффективности функционирования ее экономики и рост производительности труда. Регион должен научиться более рационально распоряжаться своими природными, трудовыми ресурсами и капиталом, его экономический рост должен, в первую очередь, опираться на высокий уровень производительности труда как решающее конкурентное преимущество региона[1].

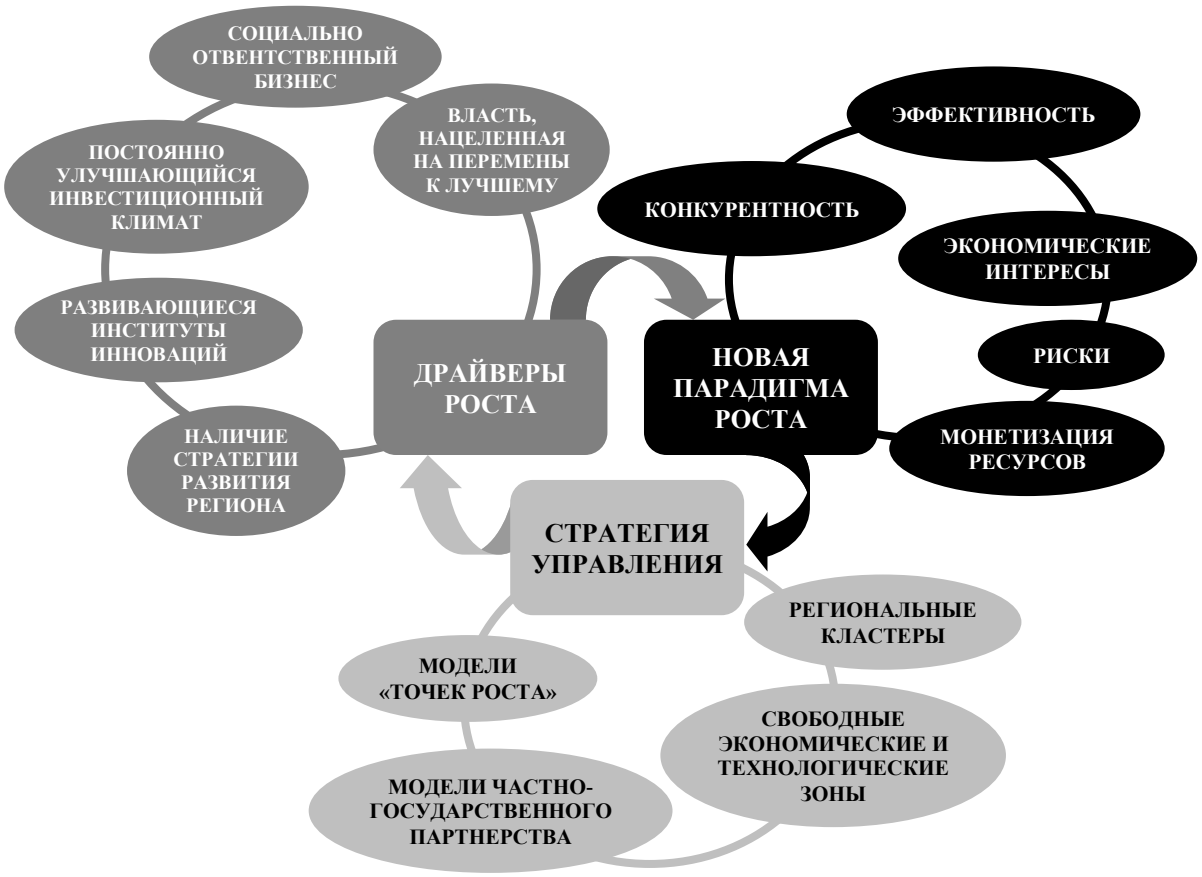


Рис. 7.3. Современная модель экономического развития Кузбасского региона

Необходимо, чтобы опорой формирования новой парадигмы развития территории служили следующие положения:

– регион должен, с одной стороны, поддерживать на высоком уровне собственную экономическую безопасность и конкурентоспособность, а, с другой – способствовать экономической безопасности России в целом;
– в регионе должен иметь место высокий уровень согласованности экономических интересов власти и бизнеса. Причем власть, будучи силой, определяющей «правила игры», должна в своем развитии опережать бизнес;

[1] Лауреат Нобелевской премии Роберт Солоу доказал, что производительность, находящаяся в прямой зависимости от технологических инноваций, отвечает более чем за половину достижений экономического роста США (**Р. Солоу.** Теория роста и перспектива. Лекция, посвященная памяти Альфреда Нобеля. – Кембридж, Массачусетс. 8 декабря 1987 г. – URL: http://lib.rin.ru/doc/i/113279p1.html).

– научно-образовательный комплекс региона должен обеспечить власть и бизнес глубоким анализом рынков и научно-технологических рисков, что крайне необходимо при принятии решений по вопросам использования драйверов и моделей роста;
– сформировавшийся «каркас» региональной экономики сохранится в перспективе до 2025 г. (рис. 7.4), а, следовательно, основным источником роста в Кемеровской области по-прежнему будут нынешние отрасли специализации (угольная, металлургическая и химическая промышленность);
– используемые модельные конструкции должны достаточно быстро «конвертировать» экономические результаты в бизнесе в реальный рост уровня жизни людей.

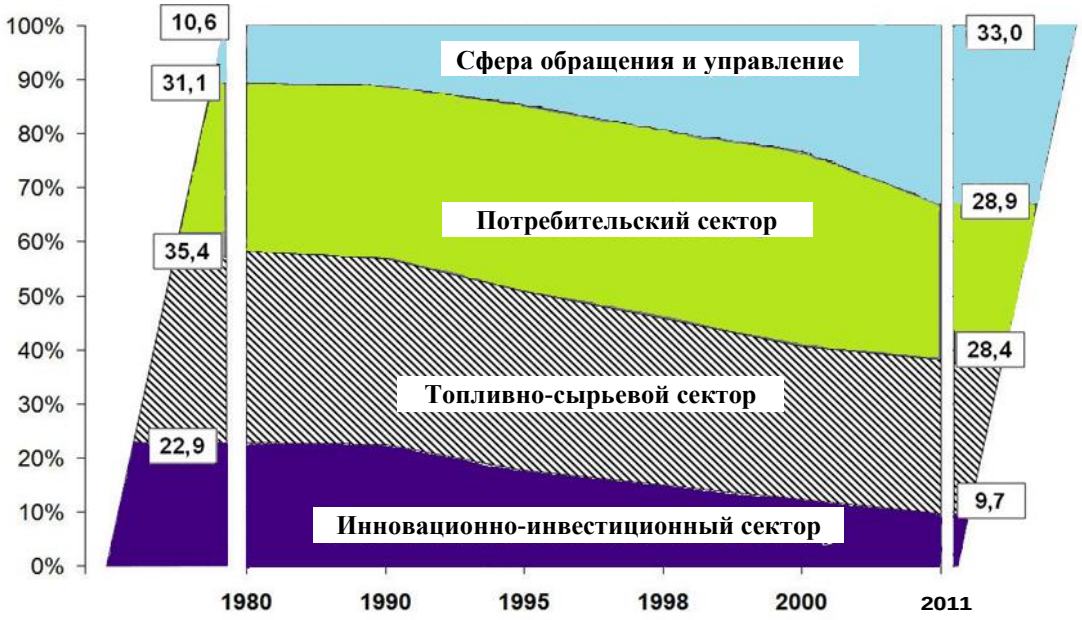


Рис. 7.4. Динамика структуры экономики Кемеровской области за 1980–2011 гг. по воспроизводственным секторам, %

❑ Драйверы роста

В прошедшее десятилетие драйверы роста были нацелены на сохранение экономического потенциала Кемеровской области (рис. 7.5), а главным препятствием на пути создания в регионе конкурентоспособной экономики была и остается ее неинновационность.

Но вместе с тем Кузбасс, сделав конкретные шаги, добился существенных конкурентных преимуществ и стал весьма привлекательным для бизнеса[1]:

1) в регионе выстроена система власти, нацеленная на поддержание конструктивного диалога с бизнесом по принципу экономической, социальной и экологической ответственности;

2) сырьевые отрасли экономики Кемеровской области являются мощнейшими драйверами ее роста, диверсификации, потребителями инновационных технологий и источником для инновационного развития экономики в целом;

3) в Кемеровской области сформирована весьма эффективная система льгот и преференций. По оценкам властей региона, в настоящее время на каждый рубль предостав-

[1] Подробное изложение результатов расчетов см. в статье: **Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Пимонов А.Г.** Конкурентные преимущества и инновационность экономики регионов // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1.

ленных льгот область получает 4 руб. налогов в бюджет и 108 руб. частных инвестиций[1]. А «каждый миллиард инвестиций, вложенный в экономику, создает минимум 250 новых рабочих мест и обеспечивает 200 млн руб. налогов во все уровни бюджета»[2];

4) в регионе реально запущен в действие процесс формирования модельных конструкций инновационного взаимодействия типа «двойных спиралей»: «институты СО РАН + вузы» – «бизнес»; «власть» – «бизнес». Интенсивно развивается Кузбасский Технопарк[3] как будущее ядро инновационной инфраструктуры области.

Положительная динамика основных индикаторов экономического развития Кемеровской области (см. рис. 7.5) – наглядное подтверждение правильности выбранных драйверов роста. Обратим внимание: рубежным для кузбасской экономики за последние два десятилетия сначала стал 2008 г., когда в результате высоких темпов прироста валового регионального продукта (начиная с 1999 г. 5,7% в среднегодовом исчислении) за десять лет был восстановлен его объем по отношению к 1991 г. (102%)[4]. Затем позиции, утраченные в период новейшего кризиса, вновь были восстановлены (2011 г.). Это – принципиально важное достижение, поскольку без возвращения к ранее достигнутому уровню ВРП любые разговоры об экономическом подъеме региона и его экономическом процветании бессмысленны.

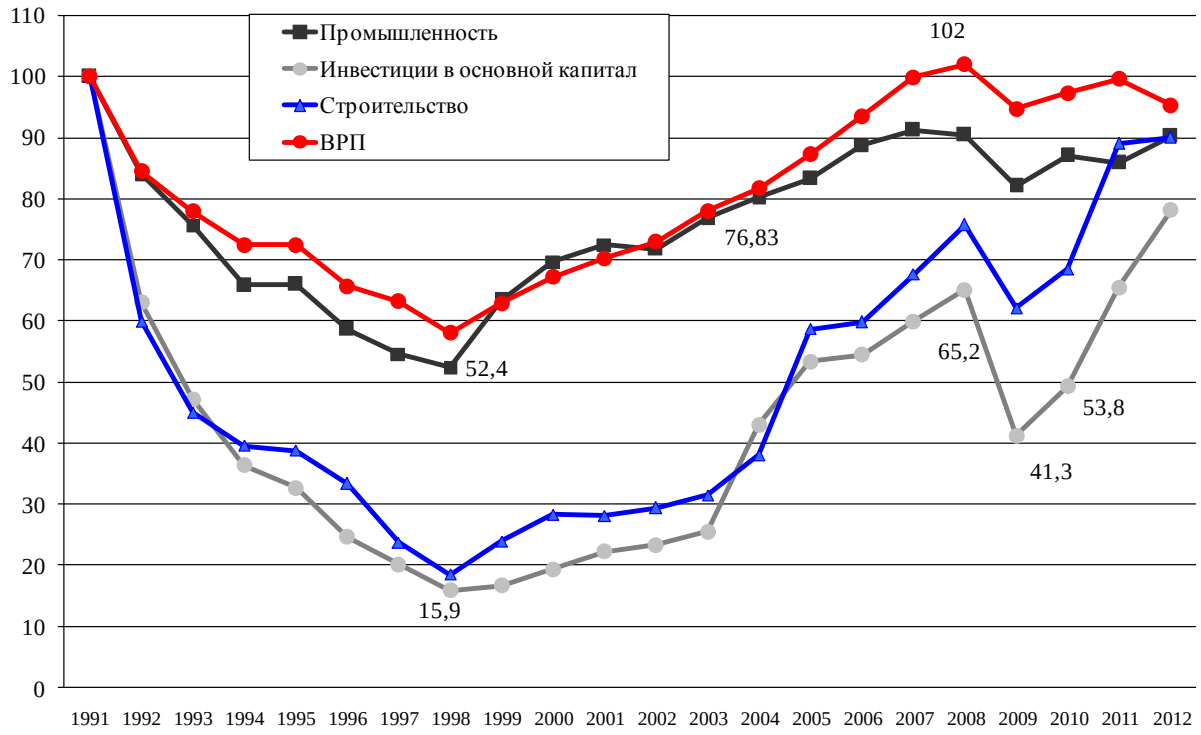


Рис. 7.5. Динамика основных индикаторов экономического развития Кемеровской области (сопоставимые цены, 1991 г. = 100%)[5]

[1] **«Кузбасс** – это и есть большой кластер». Интервью зам. губернатора Кемеровской области Д. Исламова // Деловой Кузбасс – новый век. – 2012. – № 11.

[2] **Губернатор** А. Тулеев о резервах наполнения бюджета области в 2013 г. (16.11.2012). – URL: http://www.sndko.ru/news_event_a/3504.html

[3] Создан в конце 2007 г. в рамках Государственной программы «Создание в РФ технопарков в сфере высоких технологий».

[4] Первый расчетный период с начала внедрения системы национальных счетов Кемеровским областным комитетом государственной статистики датируется 1991 г.

[5] Источником статистических данных, если специально не оговорено, являются официальные публикации Госкомстата России (ныне Росстата) и его территориального органа по Кемеровской области, или же выполненные авторами расчеты по ним.

❑ Региональные зоны экономического благоприятствования

В качестве механизма привлечения в Кемеровскую область крупных инвесторов и внедрения передовых технологий создаются региональные зоны экономического благоприятствования (ЗЭБ)[1]. С одной стороны, для участников этих зон вводятся:

– упрощенные административные процедуры,
– гарантированный доступ к необходимой инфраструктуре,
– пакет мер финансовой и нефинансовой поддержки.

С другой стороны, устанавливаются внятные «правила игры» для участников особых зон, включая льготы по налогам и сборам на региональном и муниципальном уровне, а также конкретные обязательства каждого участника (по объему инвестиций, числу создаваемых рабочих мест, пополнению доходной части бюджетов и т.п.).

В декабре 2010 г. по результатам конкурсного отбора[2] в Кемеровской области было создано три региональные зоны экономического благоприятствования:

1) *ЗЭБ промышленно-производственного типа «Северная промзона» в г. Ленинск-Кузнецкий* (общая площадь зоны – 400 га; общий объем инвестиций – 1075,2 млн руб., привлечение внебюджетных инвестиций – не менее 560 млн руб., создание не менее 150 рабочих мест). В этой зоне экономического благоприятствования формируется «кластер» предприятий по выпуску конвейерных систем, предполагается развитие обрабатывающих производств и переработки промышленных отходов. Первым участником ЗЭБ стала компания «СибЭкоПром-Н» с проектом по строительству завода по переработке автомобильных шин[3];

2) *ЗЭБ промышленно-производственного типа в г. Юрга* (общая площадь зоны – 87,7 га). На ее территории планируется создать «кластер» предприятий строительной индустрии. Якорным участником ЗЭБ стал завод «ТехноНИКОЛЬ-Сибирь», где выпускаются современные виды теплоизоляционной продукции. В дальнейшем планируется расширение границ зоны экономического благоприятствования, что необходимо для возведения новых предприятий;

3) *ЗЭБ туристско-рекреационного типа «Горная Шория» в Таштагольском районе* (общая площадь 1965,9 га; объемы финансирования на развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры на 2011–2015 гг. – 592,4 млн руб.). ЗЭБ «Горная Шория», по мнению специалистов, – это реальная возможность создания курорта круглогодичного функционирования, относящегося к IV группе (проведение международных соревнований, обслуживание иностранных туристов, предоставление индивидуальных и групповых туров) с оказанием санаторно-курортных услуг. С 2000 г. в развитие горнолыжного комплекса только в Таштагольском районе инвесторами вложено порядка 10 млрд руб. («Кузбасская Топливная Компания», «Объединенная компания “Сибшахтострой”», «Строительная компания», «Шория-Хаус» и др.).

В конце 2012 г. было принято решение о создании в Кемеровской области еще одной, четвертой зоны экономического благоприятствования в Прокопьевске – *ЗЭБ «Тырганская промзона»* (специализация – транспортное машиностроение). Проект создания промзоны рассчитан на 5 лет: привлечение порядка 3 млрд руб. частных инве-

---

[1] **Закон** Кемеровской области «О зонах экономического благоприятствования» принят 08.07.2010 г.; Постановление «О мерах по реализации Закона “О зонах экономического благоприятствования”» – 19.10.2010 г..

[2] 20.10.2010 г. Администрацией Кемеровской области был объявлен конкурс о создании в регионе зон экономического благоприятствования (согласно региональному закону, предусматривается создание ЗЭБ четырех типов: промышленно-производственного, агропромышленного, технико-внедренческого и туристско-рекреационного).

[3] Здесь и далее при характеристике ЗЭБ использована информация: **И. Андреева.** Зоны потепления // Деловой Кузбасс – Новый век. – 2012. – № 5–6; **Кузбасс**: азбука инвестиционной привлекательности // Деловой Кузбасс – новый век. – 2013. – № 5–6.

стиций и организация более 1300 новых рабочих мест. В числе проектов, которые будут реализовываться в этой ЗЭБ, заявлены строительство еще одной площадки по сборке карьерных автосамосвалов «БелАЗ», второй очереди вагоноремонтного предприятия «Новотранс», создание литьевого производства для ЖКХ и машиностроения, а также реализация проектов малого и среднего бизнеса, в частности, по деревообработке и производству мебели.

По информации управления стратегического развития администрации Кемеровской области, в 2012 г. общее количество резидентов четырех ЗЭБ достигло 11 (2 – в ЗЭБ Ленинска-Кузнецкого, 7 – в ЗЭБ «Горная Шория», 2 – в ЗЭБ Юрги). На территории зон экономического благоприятствования (на начало 2013 г.) уже реализуются крупные инвестиционные проекты общей стоимостью более 7,5 млрд руб.

Государственно-частное партнерство и решение региональных проблем

Сегодня можно с уверенностью утверждать, что в Кузбассе накоплен уникальный опыт государственно-частного партнерства в решении целого ряда региональных проблем.

В первую очередь, необходимо отметить *проекты реконструкции «угольных городов»*. Начиная с 2001 г. в Кемеровской области ежегодно выбирают город – центр региональных торжеств, посвященных Дню шахтера (на сегодня это уже 12 городов). Консолидация бюджетных средств (области и города) и средств частных угольных компаний в отдельно взятом муниципальном образовании позволяет сделать очень многое для данной территории (ввод новых жилых домов, спортивных сооружений и т.п., благоустройство дворов, скверов, детских площадок, обновление фасадов домов, ремонт и строительство дорог, решение социальных вопросов и др.). При этом основная цель программы – создание в городах условий для дальнейшего развития предпринимательства. Объемы финансирования по каждому городу варьируются в зависимости от возможностей власти и бизнеса, но в целом за 12 лет сюда вложено приблизительно 25 млрд руб.

Как отмечалось выше, монопрофильность городов Кемеровской области является чрезвычайно актуальной проблемой и обусловлена не только деятельностью предприятий угольной отрасли, но также и металлургией, машиностроением, железнодорожным транспортом. Правительство РФ включило три территории Кемеровской области – города Прокопьевск и Ленинск-Кузнецкий, а также Таштагольский район – в *перечень приоритетных моногородов, которым государственная поддержка оказывается в первую очередь* (уже в 2010 г. объем федеральной поддержки составил 3,2 млрд руб.). Выбор этих городов обусловлен критической ситуацией в муниципальных экономиках, напряженной ситуацией на рынке труда, большой долей занятых на градообразующих предприятиях.

Среди других проектов государственно-частного партнерства, направленных на диверсификацию кузбасской экономики и повышение ее устойчивости к факторам внешнего давления, можно также выделить *инновационный кластер на базе Кузбасского Технопарка*[1]. Основные направления деятельности Кузбасского Технопарка[2]:

- ✓ разработка и внедрение технологий добычи, доставки и переработки угольных, рудных и нерудных полезных ископаемых;

[1] Единственным акционером ОАО «Кузбасский технопарк» выступает Комитет по управлению государственным имуществом Кемеровской области. Идея продажи пакетов акций региональных технопарков сейчас рассматривается в Министерстве связи и массовых коммуникаций России (куратор технопарков в стране).

[2] http://technopark42.ru/article/7/

- ✓ развитие машиностроения и создание оборудования нового технического уровня для горнорудной промышленности;
- ✓ разработка и внедрение технологий производства, использования и обработки новых функциональных и конструкционных материалов, вторичных энергоресурсов (шахтного метана, энергии шахтных вод и воздуха), отходов производства, энерго-, ресурсо- и материалосбережение;
- ✓ разработка и внедрение высоких технологий в медицине, образовании, природопользовании, обеспечении безопасности жизни;
- ✓ участие в формировании единого информационного пространства на территории Кемеровской области.

Кузбасский Технопарк активно формирует портфель инновационных проектов, многие из которых относятся к сфере переработки угля и безопасной угледобычи (основная задача – «перенос» этих технологий в реальное производство). С июля 2008 г. по ноябрь 2012 г. экспертным советом Технопарка рассмотрено 85 проектов (стоимость проектов – от 1,5 млн руб. до 85 млрд руб.), на стадии рассмотрения – свыше 100 проектов. Одобрены к реализации 84 проекта, а резидентами технопарка стали 32 инновационные компании[1], среди которых доминируют проекты в сфере «новые материалы, вторичные ресурсы» (более 40%), «социальная сфера, природопользование, обеспечение безопасности жизни» (26%), «машиностроение» (19%), «добыча, транспортировка и переработка полезных ископаемых» (10%), «IT-сфера» (5%)[2].

В 2009–2011 гг. компании-резиденты технопарка инвестировали в развитие своего производства более 3,7 млрд руб. (табл. 7.2), заплатили только в консолидированный бюджет Кемеровской области почти 140 млн руб. налогов (240 млн руб. – в другие бюджетные и внебюджетные фонды) и создали 984 новых рабочих места[3]. Принципиально важно отметить, что 100% инвестиций резидентов технопарка – это негосударственные средства (привлечены резидентами в реализацию проектов самостоятельно: их собственные сбережения, различные гранты, заемные ресурсы).

Как в рамках кластера, так и самостоятельно в регионе уже производятся десятки новых продуктов, многие из которых востребованы не только на внутреннем рынке, но и весьма успешно конкурируют на мировых рынках (соединения для конвейерных лент, уникальная установка по круговому фосфатному способу очистки коксового газа от аммиака, биопротезы клапанов сердца, новые уникальные по эффективности строительные материалы из отходов металлургического производства и др.).

Таблица 7.2

Финансовые показатели резидентов Кузбасского Технопарка, млн руб.

Показатель	2009	2010	2011
Выручка	101,63	860,78	1 639,62
Капиталовложения (накопленным итогом)	19,58	2 290,89	3 405,59
Инвестиции (накопленным итогом)	31,56	2 464,82	3 722,47

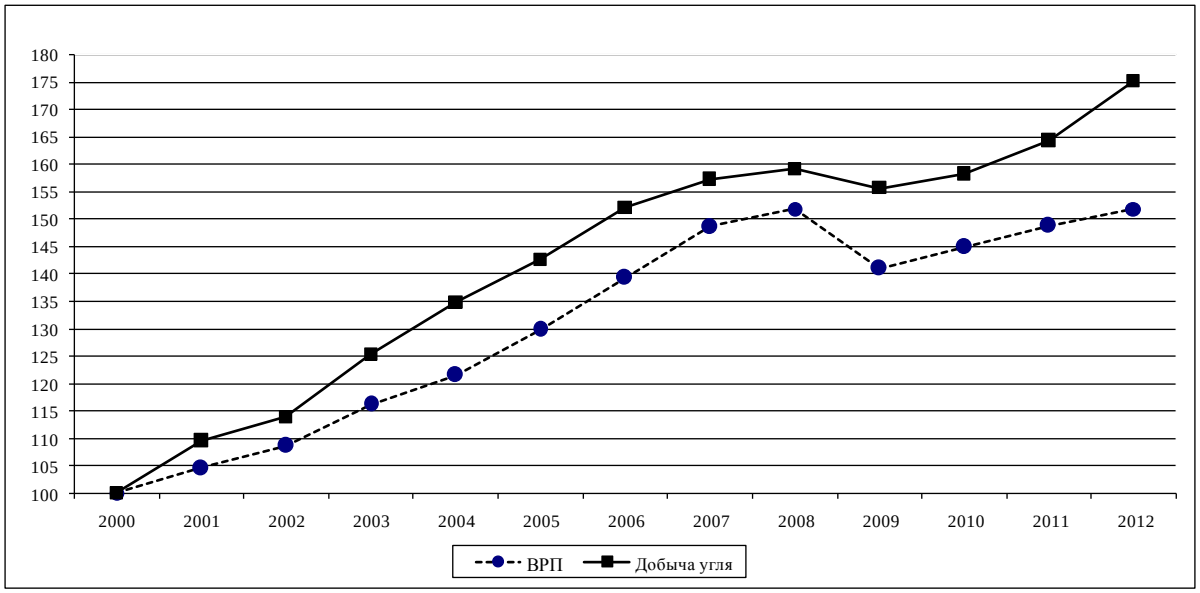
Источник: данные ОАО «Кузбасский технопарк» (http://www.delkuz.ru/content/view/16006/1/).

[1] Реестр резидентов см. http://technopark42.ru/article/44/
[2] По материалам, опубликованным на http://www.delkuz.ru/content/view/16006/1/
[3] Там же.

7.3. Конкурентные стратегии угольного бизнеса

Важнейшим конкурентным преимуществом Кемеровской области является обеспеченность региона разнообразными минерально-сырьевыми ресурсами, и, в первую очередь, запасами каменного угля. Кузбасский регион в полной мере использовал данное преимущество в последние десять лет, наращивая объемы добычи угля, удовлетворяя потребности России в этом полезном ископаемом и конкурируя на внешних рынках с основными мировыми экспортерами угля. В частности, в 2012 г. на территории области добыто свыше 200 млн т угля.

Угольная отрасль продолжает укреплять свои позиции в качестве основного игрока на экономическом поле Кемеровской области, наполняя бюджет региона (около трети от суммы всех платежей в консолидированный бюджет области), создавая рабочие места (примерно 10% в структуре региональной занятости), стимулируя развитие инфраструктурных отраслей и устойчиво являясь «центром притяжения» инвестиций (почти половина инвестиций в основной капитал области). Динамика роста валового регионального продукта Кемеровской области также показывает высокую его зависимость от объемов добычи угля в регионе (рис. 7.6).



Источник: расчеты авторов по данным Кемеровостата.

Рис. 7.6. Динамика роста добычи угля в Кемеровской области и валового регионального продукта (% к уровню 2000 г.)

Вместе с тем оценка роли угольного бизнеса в реализации основного конкурентного преимущества кузбасской экономики далеко не однозначна[1].

Попытаемся подробно разобраться в стратегиях угольного бизнеса.

Стратегия роста традиционного внутреннего рынка

Хорошо известно, что роль драйвера в национальной экономике играет, в первую очередь, внутренний спрос.

Также и в угольном бизнесе роль главного драйвера должен играть внутренний рынок угля. Однако сегодня в России рост потребности, в частности, в энергетиче-

[1] **Урбан О.А.** Субъекты модернизации и инновационного развития в Кузбассе // ЭКО. – 2013. – № 4.– С. 110–111.

ском угле маловероятен в силу мощного давления со стороны природного газа, которое в перспективе будет только возрастать. За 20 лет (1990–2011 гг.) потребление энергетического угля в основных сегментах российского рынка снижается примерно на 2,5% в год, и его емкость (с импортом) в 2011 г. составила 215 млн т.

В перспективе стоит задача увеличения потребления угля на внутреннем рынке в России на 0,8% ежегодно за счет развития угольной генерации[1]. Между тем, хотя стратегические документы, касающиеся перспектив российской энергетики, декларируют постепенное снижение потребления газа на фоне увеличения объемов потребления угля на электростанциях, на практике наблюдается пока обратная тенденция. Большинство новых проектов в сфере генерации все-таки связано с использованием газа. А с учетом того давления, которое оказывается на внешних рынках на российский газ, далеко не случайно «Газпром», а вместе с ним и «Роснефть» все активнее начинают заявлять о планах по наращиванию поставок газа на внутренний рынок.

Заметим, по оценкам специалистов, коммерческий интерес инвесторов к развитию угольной генерации возникает только при трехкратном увеличении цен на газ на внутреннем рынке. В каждом конкретном регионе эта цифра может несколько отличаться в большую или меньшую сторону в зависимости от ряда факторов. Объективно в последние несколько лет целесообразным на территории России представляется развивать угольную генерацию в Сибири и на Дальнем Востоке, используя конкурентные преимущества местного более дешевого для потребителей топлива.

Мировые тенденции роста угольной генерации разнонаправлены. Например, в США дешевый сланцевый газ вытесняет уголь, который идет на экспорт. По некоторым оценкам, в 2012 г. экспорт угля из США в Европу вырос на 23% до 66,4 млн т, и почти вся эта прибавка пошла в угольную генерацию. В Великобритании доля угольной генерации в 2012 г. стала максимальной за 17 лет, а доля газовой генерации, напротив, снизилась до многолетнего минимума. Годовые фьючерсы на поставку угля за последние 12 месяцев подешевели на 19%, а цены на газ, привязанные для большей части Европы к котировкам нефти Brent, в I квартале 2013 г. снизились лишь на 5% (по отношению к I кварталу 2012 г.). В настоящее время в Европе останавливаются самые современные электростанции, работающие на газе[2]. В России возможны несколько сценариев развития рынка генерации, но все они, по большому счету, не являются драйверами для роста потребления энергетического угля[3].

Внутренний рынок коксующегося угля в России достаточно ограничен, а его основные участники в большинстве своем входят в крупные сталелитейные холдинги, чья деятельность, в том числе и планы по развитию производства, зависит от ситуации на внутреннем и внешнем рынках металлургической продукции. И при этом импорт угля, особенно коксующихся марок, в Россию имеет повышательный тренд (в 2011 г. импортировано 2,6 млн т коксующихся углей против 175 тыс. т в 2000 г.[4]).

---

[1] **Шматко С.И.** Об итогах реструктуризации и перспективах развития угольной промышленности // Материалы совещания у Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина по вопросам развития угольной промышленности (24 января 2012 г., Кемерово); **Долгосрочная** программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года [Эл. ресурс]. – URL: http://www.rosugol.ru/upload/pdf/project_dp.pdf

[2] http://www.vedomosti.ru/companies/news/11920291/slancevaya_revolyuciya_v_ssha_pereorientiruet_evropu_s_gaza#ixzz2SnxviUr9

[3] **Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Алексеенко Э.В., Лямин А.Ю.** Угольный бизнес: факторы риска // Вестн. Кузбасского госуд. тех. ун-та. – 2012. – № 2; **Фридман Ю.А., Алексеенко Э.В., Речко Г.Н., Лямин А.Ю.** Характер рисков в угольном бизнесе и механизмы их преодоления (на примере Кузбасской топливной компании) // Вестн. Новосибирского госуд. ун-та. Серия: Социально-экономические науки. – 2013. – Том 13. – Вып. 1.

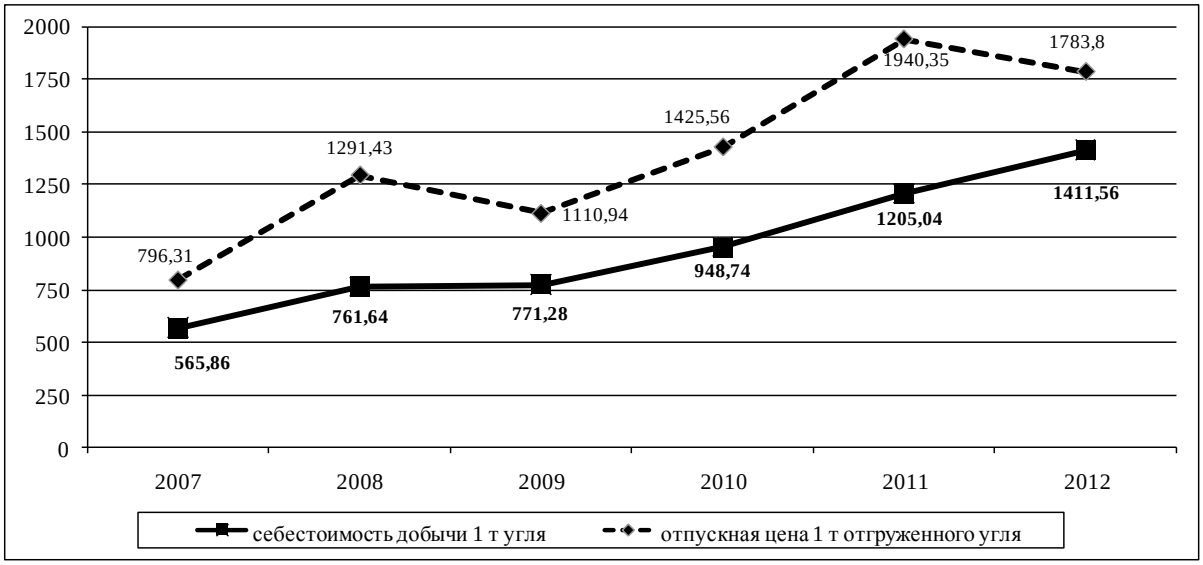
[4] **Аналитический** обзор «Российский рынок угля 2012». РосБизнесКонсалтинг. – Москва, 2012. – С. 54.

Стратегия наращивания экспорта угля

Для Кузбасса сжатие внутреннего рынка и наращивание экспортных поставок существенно увеличивают риски угольного бизнеса. Если цена на российский энергетический уголь, обеспечивающая экономическую эффективность поставок (FOB порты Дальнего Востока), составляет около 90 долл./т, то аналогичный показатель для Австралии – 45 долл./т[1].

В настоящее время себестоимость добычи тонны угля в Кузбассе – не менее 35–40 долл., доставка до восточных портов обходится не менее чем в 40 долл. за тонну, перевалка в порту – не менее 15 долл. Весьма оптимистичная цена в 85 долл. (FOB порт) за тонну энергетического угля в данном случае покрывает лишь 85% указанных расходов. Понятно, что поставщики коксующегося угля при цене концентрата в 180 долл./т оказываются в более выгодном положении.

За последние пять лет себестоимость добычи тонны угля в Кузбассе выросла в 2,5 раза, а отпускная цена – в 2,2 раза (рис. 7.7). Как результат, многие угольные компании в настоящее время работают в лучшем случае с нулевой рентабельностью. Однако кузбасские угольные компании не снижают поставок на экспорт в ожидании подъема рынков.



Источник: данные «Информационно-вычислительного центра» (Сибирское межрегиональное отделение Российского фонда федерального имущества).

Рис. 7.7. Динамика себестоимости добычи и отпускной цены угля по Кузбассу, руб.

Здесь стоит вспомнить достаточно показательное для данной ситуации заявление губернатора Кемеровской области А.Г. Тулеева 25 декабря 2012 г. на торжественной церемонии добычи 200-миллионной тонны угля в Кузбассе: «Казалось бы, ситуация на мировом рынке угля сегодня сложнейшая; в этих условиях некоторые угольные компании снижают добычу. Конечно, можно последовать их примеру, но надо понимать, что если сейчас мы снизим объемы поставок угля на экспорт, то потеряем международные рынки. А когда цены на уголь начнут подниматься вверх, то нас на эти рынки уже никто не пустит, и это при том что наш уголь имеет уникальные каче-

[1] **Рекорды** по добыче и экспорту угля в России не должны вводить в заблуждение (пресс-релиз Института проблем естественных монополий, 12.12.2012). [Эл. ресурс]. – URL: http://www.delkuz.ru/content/view/16580/1/

ственные характеристики (низкозольный, низкосернистый, высококалорийный), полностью соответствует мировым стандартам. Нам нужно удержать наши позиции, потому что уголь для Кузбасса и всей России остается одной из основных статей экспортной выручки (более 10 млрд долларов в год)». А главное, по словам губернатора, снижение объема добычи и, как следствие, закрытие шахт, означают увольнение шахтеров, за которыми стоят их семьи, дети: «Поэтому нынешние 200 млн тонн угля даже при неблагоприятных условиях внешнего рынка – залог стабильности Кузбасса и фундамент его будущего»[1].

Отметим, что за редким исключением всю прибыль угледобывающие предприятия направляют на инвестиции в собственное развитие, а соотношение долг/EBITDA в лучших компаниях составляет «два – это минимум, а три-четыре – это нормальная»[2].

За десять лет, начиная с 2002 г., в угольную отрасль Кузбасса привлечено более 382 млрд руб. инвестиций, построено 58 предприятий по добыче и переработке угля, оснащенных самыми передовыми средствами безопасности[3]. Это привело к тому, что сегодня в Кемеровской области на новых предприятиях как в добыче (речь идет не о единичных случаях, а предприятиях в целом), так и в обогащении используются лучшие мировые технологии и оборудование. Более того, в отдельных случаях применяются оригинальные (не имеющие мировых аналогов) технологии обогащения[4]. Проектированием и оснасткой занимаются компании мирового класса, такие как «СЕТКО» и «ПАРТАКЛОНЕ». Однако для того чтобы конкурировать в первую очередь на мировых рынках, необходимо вкладывать в два-три раза больше. До сих пор недостаточно, по сравнению с мировым уровнем, инвестиций вкладывается в экологию, безопасность, логистику.

По нашему мнению, современная модель угольного бизнеса, вынужденно обретшая экспортно-ориентированное содержание, на самом деле не выражает объективные потребности отрасли, а является лишь отражением ситуации, сложившейся на внутреннем рынке, и результатом естественных процессов интеграции Кузбасса в мировую экономику.

Ни в России, ни тем более в Кемеровской области нет необходимых институтов, стимулирующих экспорт угля. В классическом понимании экспорт угля из Кузбасса – явление малообъяснимое в силу того, что

- ✓ регион находится в невыгодном географическом положении относительно основных мировых рынков угля: более четырех тысяч километров до основных потребителей (как на западе, так и на востоке), которые необходимо преодолеть по железной дороге (это в 4–6 раз больше, чем у основных конкурентов);
- ✓ в Кузбассе сложные (и постоянно ухудшающиеся) условия добычи угля, на большинстве новых месторождений энергетических углей, пригодных для разработки открытым способом, относительно низкое природное качество угля (низкая калорийность и высокая «материнская» влага угля по сравнению с основными мировыми конкурентами);
- ✓ имеют место высокие затраты на разведку и обустройство угольных месторождений из-за низкого качества «долицензионного» разведочного бурения;

---

[1] http://kemoblast.ru/news/prom/2012/12/25/segodnya-vpervye-v-istorii-kuzbassa-shahtery-dobyli-200.html

[2] **Из выступления** генерального директора ОАО «СУЭК» В. Рашевского на совещании в г. Ленинск-Кузнецкий «О мерах по развитию угольной промышленности» под председательством премьер-министра РФ Д. Медведева (6 августа 2012 г.). Стенограмма: Интернет-портал Правительства РФ. URL: http://government.ru/docs/20000/#sel=

[3] **Инвестиционный** паспорт Кемеровской области. 2012 год. – Кемерово, 2012. – С. 17.

[4] **Фридман Ю.А., Алексеенко Э.В., Речко Г.Н., Лямин А.Ю.** Характер рисков в угольном бизнесе и механизмы их преодоления (на примере Кузбасской топливной компании) // Вестник Новосибирского госуд. ун-та. Серия: Социально-экономические науки. – 2013. – Том 13. – Вып. 1.

- ✓ угольный бизнес имеет слабое влияние на российский экспорт (менее 2% от объема экспорта) и не является фактором для установления выгодного для экспорта угля курса валюты (в 2012 г. цены на мировых рынках снизились более чем на 30% к уровню 2011 г., а рубль по отношению к доллару укрепился на 6%, что привело к весьма существенным дополнительным потерям экспортеров);
- ✓ в России отсутствует система протекционизма (налоговые льготы, льготные кредиты, субсидии производителям, помощь в решении инфраструктурных вопросов);
- ✓ в угольном бизнесе в Кузбассе низкая доля иностранного капитала. За последние пять лет только две угольные компании («Распадская» и «Кузбасская Топливная Компания») провели IPO;
- ✓ в регионе постоянно дорожают трудовые ресурсы.

Угольные компании не имеют иного пути, как снижать собственные издержки, повышать качество продукции. Но без вмешательства государства невозможно построить полноценную экспортно-ориентированную модель и, следовательно, есть опасность того, что угольная отрасль будет снижать свое участие в инновационном развитии экономики региона и из драйвера роста превратится в «поставщика проблем».

Справедливости ради отметим, что власти региона хорошо понимают сложившуюся ситуацию, и в «Стратегии привлечения инвестиций в Кемеровскую область на период до 2030 года», принятой в январе 2013 г., предусматривается разработать мероприятия по 16 направлениям, в том числе: поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта; повышение доступности энергетической инфраструктуры; совершенствование таможенного администрирования.

Стратегия развития новых рынков

Поставки угля на внутренний рынок и экспорт угля на мировые рынки «завязаны» сегодня только на одно из трех возможных направлений переработки угля (рис. 7.8). Во-первых, на использование адаптивных технологий, которые обеспечивают максимальное удовлетворение возрастающих требований традиционных потребителей (тепловые электростанции, металлургия, коммунально-бытовое хозяйство и т.д.) путем улучшения качественных параметров добываемого угля. Они позволяют повысить его качество до уровня, позволяющего получать максимальную маржу на внутреннем рынке (продажа сортовых углей населению и ЖКХ) и конкурировать на мировых угольных рынках. Адаптивные технологии довольно успешно используются в современном угольном и металлургическом бизнесах. В Кузбассе доля переработанного, в том числе обогащенного, угля по результатам 2012 г. достигла 70% к общему объему добытого угля (против 51,4% в 1997 г.)[1]. Разработаны и используются новейшие технологии обогащения углей, аналогов которым нет в мире. В черной металлургии успешно применяются технологии использования пылеугольного топлива, водоугольных суспензий.

Вторая и третья технологические группы составляют основу «формирования» крупных перспективных комплексов в Кемеровской области:

♦ энерготехнологический комплекс «Караканский» – производство электроэнергии на объектах малой генерации, выпуск полукокса и термококса, строительных материалов из отходов угольной генерации, производство химической продукции (фенолы, бензолы, крезолы);

[1] **Исламов Д.** Кузбасс созидающий: новое время. Итоги социально-экономического развития Кемеровской области в 1997–2012 гг. – Кемерово, 2013. – С. 162–164.

Рис. 7.8. Классификация технологий комплексной переработки углей

♦ энерготехнологический комплекс «Серафимовский» – глубокая переработка угля с выпуском моторного топлива (вплоть до высокооктанового бензина), газов и другой химической продукции; производство строительных материалов на основе отходов угольной генерации;

♦ энерготехнологический комплекс «Менчерепский» – создание замкнутого технологического комплекса «добыча угля – глубокая переработка угля – получение электрической энергии»; строительство углехимического комбината по производству метанола, бензола, диметилового спирта, пеков и синтетического моторного топлива; производство стройматериалов из отходов угольной генерации;

♦ технологический комплекс подземной газификации угля (на полях шахты «Дальние горы») – получение тепловой и электроэнергии методом подземной газификации угля в месте его залегания и выработка синтез-газа. Часть полученного синтез-газа будет передаваться по технологической цепочке на электростанцию, часть – на производство химических полупродуктов (парафины, аммиак, уксусная кислота, олефины) и продуктов (бензина)[1].

Весьма амбициозная продуктовая стратегия по перспективным направлениям развития, консолидированная в проектах углехимического кластера, включая, в первую очередь, названные выше, направлена, по сути, на создание принципиально новых рынков угля. Региональная власть и достаточно большая группа специалистов считают, что в регионе в настоящее время накопилась критическая масса условий и факторов, способствующих успешной реализации проектов углехимического кластера (рис. 7.9).

Сама идея, хотя и далеко не новая, вызывает уважение. Вопрос лишь в ее жизнеспособности. И хотя ее реализация потребует существенных ресурсов (совокупный объем инвестиций на развитие только четырех названных выше наиболее крупных направлений на период до 2020 г. оценивается в 148,5 млрд руб.[2]), основные пробле-

[1] **Программа** развития инновационного территориального кластера «Комплексная переработка угля и техногенных отходов» в Кемеровской области (краткое изложение) [Эл. ресурс]. – URL: http://cdrom01.economy.gov.ru/Innovations/Комплексная%20переработка%20угля%20и%20техногенных%20отходов%20в%20Кемеровской%20области/index.html

[2] Там же.

мы лежат не в плоскости финансов, а, во-первых, в наличии приемлемых с экономической и экологической позиций промышленных технологий; во-вторых, в готовности бизнеса реализовать такие продуктовые проекты; в-третьих, в готовности рынка «принять» эти продукты.

Источник: составлено по URL: http://cdrom01.economy.gov.ru/Innovations/Комплексная%20 переработка%20угля%20и%20техногенных%20отходов%20в%20Кемеровской%20области/index.html

Рис. 7.9. Десять причин в пользу развития углехимии в Кузбассе

Нет сомнения, что в долгосрочной перспективе «трансформирующие» и «диверсификационные» технологии монетизации угля будут доминировать. Скорее всего, в перспективе тридцати лет будут созданы условия (и экономические, и технологические), при которых возникнут угольно-химические комплексы по производству синтетического жидкого топлива (СЖТ) и полимерных материалов.

В настоящее время крупные угледобывающие страны, такие, как Китай и США, лишь начинают осваивать эти направления. Причем и США, и Китай разрабатывают эти технологии в рамках программ энергетической и экономической безопасности. Ссылки на опыт ЮАР, которая активно продвигает идеологию и технологию химической переработки угля, построив последний завод СЖТ в 1980 г., не убедительны. Со всей определенностью можно сказать, что в мире в настоящее время нет «инновационных» технологий производства СЖТ из угля. Имеющиеся технологии затратные (не менее 5 млрд долл. на 1 млн т СЖТ), водоемки (10–12 т воды на т угля), экологически опасны (выбросы CO_2 на порядок выше, чем при производстве топлива в нефтепереработке).

Предлагающиеся сегодня на российском рынке технологии не находят спроса у владельцев угольного бизнеса. По мнению авторитетных специалистов[1], масштаб рентабельного производства в этой области начинается с уровня примерно 0,5 млн т жидких продуктов в год, потребность в инвестициях составляет примерно 1 млрд долл. при

[1] **Исламов С.Р.** Глубокая переработка угля: введение в проблему выбора технологии [Эл. ресурс]. – URL: http://www.svoruem.com/forum/1398.html; и другие авторы.

сроках окупаемости от 7–8 лет и выше. Понятно, что такие проекты являются «подъемными» только для игроков мирового уровня.

Кроме того, у этого направления переработки угля в России есть еще одна проблема – в стране нет ни одной фирмы, способной спроектировать и построить «под ключ» промышленное предприятие по производству СЖТ из угля. Более того, фактически нет и технологий полного цикла, пригодных для немедленного промышленного внедрения.

Это подтверждается и тем, что только некоторое время тому назад Минэнерго России рассматривало вопрос о концепции проекта «Разработка типового энерготехнологического комплекса для комплексной переработки низкосортных углей и отходов угледобывающей промышленности с получением моторных топлив и генерации электрической и тепловой энергии»[1]. Вместе с тем нельзя не приветствовать взгляды отдельных влиятельных специалистов-бизнесменов[2], продвигающих на свой страх и риск идеи о том, что современная волатильность мировой экономики – удобное время для перестройки российского ТЭК, в том числе на основе опыта ООО «Каракан Инвест» (компании, которая реализует инновационный проект Караканского угольно-энергетического кластера).

Сошлемся на пример ОАО «Кузбасская Топливная Компания» (КТК). В связи с увеличением объемов добычи угля возникла проблема сбыта большого количества низкокалорийных окисленных углей. Владельцами и менеджментом КТК была поставлена задача «найти эффективные технологии переработки этих углей в искусственное жидкое топливо для обеспечения нужд компании». Специалисты компании, что называется, «объехали весь мир», но так и не нашли подходящего решения[3].

Нам представляется необходимым всесторонне оценить риски развития новых рынков исходя из следующих посылов.

1. Неоспоримо, что более эффективным сырьем для производства СЖТ является газовое топливо и, в первую очередь, природный газ. Капитальные затраты на производство СЖТ из газа в 1,5 раза ниже, чем из угля. Технологии производства СЖТ из газа уже используются в ряде коммерческих проектов. Наиболее значительный из них – завод СЖТ из газа в Катаре[4]. Однако «Газпром», обладая колоссальными ресурсами газа, даже в отдаленной перспективе не планирует производство СЖТ.

2. Как только на рынках появляется более эффективное сырье, углехимическое направление отодвигается на второй, а то и на третий план. В настоящее время главным «сырьевым героем» является сланцевый газ (примером служит США[5]). Реальную

---

[1] **Материалы** заседания Научно-технического совета угольной промышленности Минэнерго России (27.02.2013).

[2] **Краснянский Г.Л.** Волатильность мировой экономики как катализатор для перемен российского ТЭК [Эл. ресурс]. – URL: http://www.karakan-invest.ru/publics/articles/12.htm

[3] **ОАО** «Кузбасская топливная компания». Годовой обзор за 2011 год [Эл. ресурс]. – URL: http://oaoktk.ru/attachments/mod_catalogue/12/ktk-ar-2011-RUS-WEB.PDF

[4] **Охатрина В.С.** Международный опыт производства синтетических жидких топлив по технологии GTL и перспективы его развития // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 1(41) [Эл. ресурс]. – URL: http://www.meconomy.ru/ art.php?nArtId=3922

[5] «Сланцевая революция» позитивно сказалась на конкурентоспособности Америки. Цена на сланцевый газ на внутреннем рынке составляет 100 долл. США за 100 куб. м. Обилие дешевого газа повысило привлекательность США в глазах производителей удобрений и химических компаний: газ используется ими и в качестве топлива, и в качестве сырья. «Сланцевая революция» охватила не только газовую отрасль, но и нефтяную: добыча нефти в США выросла на 20% (к уровню 2008 г.), и правительство рассчитывает в течение ближайших пяти лет повысить этот показатель еще на 12,6%. Это может привести к сокращению импорта нефти в США и снижению цен на сырую нефть и нефтепродукты (в том числе – дизельное топливо) (**«Ржавый** пояс» Америки возрождается благодаря дешевому газу [Эл. ресурс]. – URL: http://www.vedomosti.ru/companies/news/5391631/rzhavyj_poyas_ameriki_vozrozhdaetsya_blagodarya_deshevomu#ixzz2AKv9e600)

конкуренцию углехимическому направлению могут составить производства этанола из растительного сырья. Опасения относительно того, что изъятие сельхозугодий приведет к нехватке ресурсов продовольствия, не оправдались. Рост эффективности в агрокомплексе решает эти проблемы, и продовольственный голод миру не грозит.

3. Среди «озвученных» региональной властью участников углехимического кластера нет главных «игроков» угольного бизнеса в Кузбассе. Многие кузбасские угольные компании (СУЭК, «СДС», «Мечел», «Кузбассразрезуголь», КТК) в свое время заявляли о стратегических намерениях создать производства СЖТ. Но затем, после глубокого изучения проблемы, отказывались от этой идеи, признав такие проекты высокорисковыми.

4. Ссылки на энергодефицитность Кузбасса и необходимость решения этой проблемы за счет строительства крупных электростанций (в составе энерготехнологических комплексов) не увязана во времени. Дефицит есть сегодня, и его нужно и можно ликвидировать, не дожидаясь 10 лет (это минимальное время, которое потребуется для строительства бизнесов такого уровня). Нацеливать производство на продажу электроэнергии на рынке можно лишь в случае наличия надежных покупателей (инвесторов). Нельзя не учитывать и то, что масштабные региональные проекты никак не увязаны с концепцией энергетической безопасности России. Недавно был анонсирован проект в электроэнергетике, «обещающий стать» одним из крупнейших в современной России, – «энергомост из Сибири в центральную часть страны». Хотя идея далеко не новая, поражает объем инвестиций (более 1 трлн руб.) и отсутствие в нем интересов энергоугольных компаний Кузбасса[1].

5. Весьма опасно прогнозировать рост рынка заявленной продукции на 20–30 лет. Уже сегодня во многих высокотехнологичных отраслях (в том числе в производстве наноматериалов) рынок не соответствует ожиданиям[2]. Трудно предположить, насколько снизятся цены на дизельное топливо, если будет реализовано Постановление правительства РФ о переводе 50% общественного транспорта на природный газ[3]. В отдельных оценках спрос, особенно на продукцию нетопливного назначения из угля, сильно преувеличен. Потребность в угольных сорбентах, гуматах, углещелочных растворах оценивается лишь в десятки тонн в год.

6. Зарубежный, да и российский опыт развития углехимического направления показывает, что научно-технологические риски сильно недооценены. Сегодня Россия не обладает сколько-нибудь существенным научно-технологическим потенциалом в этой области.

7.4. Стратегии развития ведущих отраслей экономики Кузбасса

Стратегия развития черной металлургии региона

Металлургия исторически является одной из ведущих отраслей кузбасской экономики. По итогам 2011 г. металлургическая отрасль входит в «топ-3» в экономической структуре региона (11,2% при доле всех обрабатывающих производств в 21,7%), уступая лишь отраслям по добыче полезных ископаемых (28,6%) и получившей кратное развитие в новейшие времена сфере торговли (28%).

Металлургическое производство обеспечивают стабильно значимую долю регионального экспорта – порядка 23% (2011 г.), а в последние два года – и импорта, поскольку модернизация крупных металлургических предприятий Кемеровской области сопровождается ввозом из-за рубежа современного дорогостоящего оборудования.

---

[1] **Дело** на триллион: российские энергетики планируют бросок через Урал [Эл. ресурс]. – URL: http://top.rbc.ru/economics/04/12/2012/834730.shtml

[2] http://news.mail.ru/economics/9355261/

[3] **Распоряжение** Правительства РФ от 13 мая 2013 г. №767-р «О расширении использования природного газа в качестве моторного топлива» URL: http://правительство.рф/media/2013/5/14/56268/file/767.pdf

Кузбасские металлургические предприятия работают в сложной экономической ситуации, в условиях жесткой конкуренции на внутреннем и внешнем рынках. Основными факторами риска для них служат:

– высокий уровень износа оборудования;
– ограниченный ассортимент выпускаемой продукции,
– невысокая степень внедрения технологических инноваций,
– угроза потери конкурентоспособности по издержкам в результате роста стоимости ключевых ресурсов (газ, электроэнергия и т.п.)[1],
– инфраструктурные ограничения при доставке сырья и продукции железнодорожным транспортом внутри страны в сочетании с увеличением железнодорожных тарифов,
– низкая производительность труда.

Это заставляет предприятия создавать системы управления рисками, проводить анализ текущего положения дел внутри бизнеса, выделять наиболее успешные структурные единицы, разрабатывать программы объединения разрозненных активов в группы взаимосвязанных бизнесов, которые вместе могут оказаться более конкурентоспособными на рынке. Корпорация, предпринимая подобные шаги, стремится достичь максимального синергетического эффекта.

Фактически, чтобы конкурировать на рынке, металлургические предприятия региона вынуждены идти путем создания корпоративных кластеров.

Именно такова, как показывает анализ, стратегия одной из крупнейших металлургических компаний – ЕВРАЗа – в Кузбасском регионе. Свою цель ЕВРАЗ, как гласит его официальный интернет-сайт, видит в том, чтобы быть компанией – «лидером на рынках строительного и транспортного проката в России и СНГ, одним из ведущих игроков на рынках плоского проката Европы и США, наиболее низкозатратным производителем стали в России и СНГ благодаря высокой эффективности и вертикальной интеграции, одним из лидеров на мировом рынке ванадиевых продуктов».

В масштабах Кемеровской области ЕВРАЗ проводит целенаправленную политику, направленную на создание сконцентрированного в рамках одного региона замкнутого производственного цикла: от сырья (руда, уголь) до готовой продукции (в том числе продукции высоких переделов) – путем объединения нескольких самостоятельных компаний (бизнес-единиц). В центре такого новообразования находится ОАО «ЕВРАЗ Объединенный Западно-Сибирский металлургический комбинат» (ЕВРАЗ ЗСМК)[2] – рис. 7.10.

Основными рисками для ЕВРАЗ ЗСМК сегодня являются: высокая доля стоимости сырья в структуре затрат, низкая стоимость основных видов продукции и высокая степень износа оборудования.

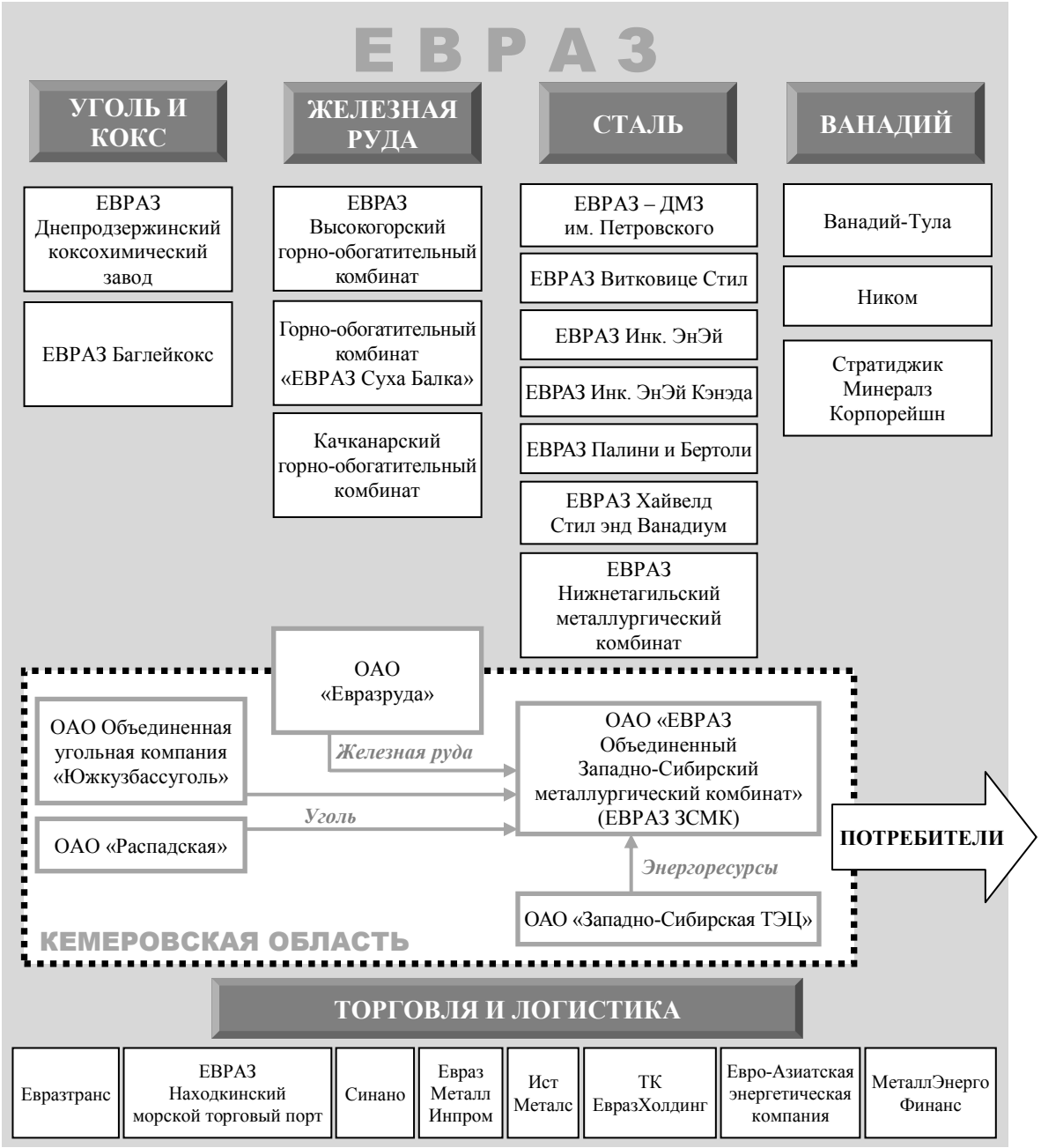
Среди способов снижения негативного воздействия этих факторов само предприятие называет:

– вывод из структуры потребления железорудного сырья, приобретаемого вне группы;
– освоение производства новых видов продукции и продуктов с высокой маржинальной доходностью;

---

[1] К примеру, на долю сырья и топлива приходится 85–90% всех затрат по выплавке чугуна. На развитие черной металлургии влияет высокая энергоемкость: полная энергоемкость 1 т металла почти на 30% выше, чем в Японии («**Наша** власть – это не лозунги Че Гевары». Интервью зам. губернатора Кемеровской области С. Кузнецова // Деловой Кузбасс – Новый век. – 2012. – № 5–6).

[2] По информации на 31.12.2011 г., владельцем 99,99999% голосующих акций в уставном капитале ОАО «ЕВРАЗ ЗСМК» является MASTERCROFT LIMITED (Мастеркрофт Лимитед, Никосия Кипр) – инвестиционная компания, объединяющая ключевые металлургические и горнодобывающие активы компании Evraz. Полномочиями единоличного исполнительного органа ОАО «ЕВРАЗ ЗСМК» обладает управляющая организация ООО «ЕвразХолдинг». 19.11.2012 г. ИА «Интерфакс» сообщил, что ОАО «Евраз Нижнетагильский металлургический комбинат» (НТМК, Свердловская область, входит в Evraz) приобрел 100% голосующих акций ОАО «Евраз ЗСМК» (НТМК ранее не принадлежало ни одной акции «Евраз ЗСМК»).



Примечание: В настоящее время ОАО «Западно-Сибирская ТЭЦ» является филиалом ОАО «ЕВРАЗ ЗСМК» («Евраз Груп С.А.» получил полный контроль над «ЗапсибТЭЦ» в 2008 г.).

Рис. 7.10. ЕВРАЗ. Структура металлургического протокластера в Кемеровской области

– разработку и внедрение технологий с использованием отходов собственного производства и других производств;
– разработку и внедрение технологий с использованием более дешевого сырья и материалов без ухудшения качества продукции;
– реализацию энергосберегающих программ и технологий.

В качестве приоритетных направлений технической политики ЕВРАЗа выступают:

- снижение расхода сырья, материалов, топливно-энергетических ресурсов и расходных коэффициентов;
- создание технологий получения чугуна и стали с использованием новых видов сырья, топлива и материалов;

- повышение стойкости огнеупорных материалов;
- создание автоматизированной системы коммерческого учета поступления и расхода энергоресурсов между поставщиками и потребителями;
- создание новых устройств и технологий с их патентной защитой, способствующих улучшению качества товарной продукции.

В настоящее время ЕВРАЗ ЗСМК реализует несколько масштабных инвестиционных проектов, которые призваны решить некоторые из перечисленных задач.

Тем не менее, говорить о полноценном металлургическом кластере в Кемеровской области на данный момент не приходится. Есть четко выстроенные схемы взаимодействия «добыча сырья (уголь, руда) – производство продукции – сбыт готовой продукции» на уровне корпораций, есть также корпоративные программы подготовки кадров, включая целевые заказы на подготовку специалистов в профильных учебных заведениях. Вместе с тем слабо развита система внекорпоративных бизнесов, малых и средних предприятий – «сателлитов», которые бы брали на себя функции по разработке и производству компонентов основной продукции, по переработке отходов большого металлургического производства и т.п.

«Корпоративный» фактор, являясь, с одной стороны, главной движущей силой развития металлургического производства в Кемеровской области, с другой – служит основным препятствием на пути кооперации различных предприятий и создания единого производственно-технологического пространства, необходимого для полноценного функционирования кластера в его классическом значении.

В таком контексте представляется важной позиция региональных властей. Сейчас власть нацелена на встраивание отдельных «кусков» металлургических переделов в углехимический кластер. Однако наибольшего эффекта все же можно достичь, придерживаясь иной тактики: «достраивая» металлургические переделы производствами второго порядка (например строительных материалов из отходов).

Стратегия развития химического кластера

Исторически кузбасский химический кластер – это одно их первых подобных образований, создававшихся в Западной Сибири в течение пятидесяти лет XX века. Исходной базой его формирования была переработка продуктов коксования местного коксохимического завода. По современной терминологии якорным предприятием этого кластера явился Кемеровский коксохимический завод (рис. 7.11).

К 1990 г. доля кузбасской химии в производстве химической продукции в Российской Федерации составляла: синтетический аммиак – 9%, синтетические смолы и пластмассы – 7,7, синтетические красители – 5, капролактам – 100, химические волокна – 5,3%.

В начале 2000-х годов в кластере активно развивается средний и малый бизнес: производство моющих и чистящих средств, утилизация отходов химических предприятий. Согласно данным статистики, в Кемеровской области в 2005 г. в «химическом производстве» и «производстве резиновых и пластмассовых изделий» было зарегистрировано 54 и 53 малых предприятия соответственно (в 2011 г. – 66 и 150, из них с численностью работников до 15 человек – 53 и 130 соответственно).

Последние два десятилетия в развитии Кемеровского химического кластера были связаны с глубокими структурными и институциональными изменениями. В числе факторов, повлекших такие изменения, можно назвать:

– *рыночные факторы*, связанные со снижением спроса на производимую некоторыми предприятиями кластера товарную продукцию и изменением структуры сырья;
– *политические факторы*, связанные со стратегическим управлением важнейшими сферами экономики страны, такими как военно-промышленный комплекс;

– *производственные факторы*, связанные с моральным, физическим и экономическим износом накопленного производственного потенциала;
– *институциональные факторы,* связанные с изменением форм собственности и организационно-правовых форм бизнеса на химических предприятиях Кемерово;
– *региональные факторы*, связанные с необходимостью снижения экологической нагрузки на территорию области;
– *факторы субъективного свойства*, связанные с методами, целями и стилями управления, инновационной и рисковой готовностью владельцев и менеджмента химических предприятий, а также их методами конкурентной борьбы.

Наиболее существенное влияние на трансформацию Кемеровского химического кластера в данный период оказали рыночные факторы: конкуренция и поведение потребителей, формирующих спрос. Совместное действие этих факторов привело к снижению спроса на отдельные виды готовой продукции ряда производств кластера. Фактически некоторые производства были вытеснены с рынка действиями конкурентов[1]. Основной причиной непрочных позиций в конкурентной борьбе явилось то, что предприятия упустили момент необходимого обновления и перепрофилирования производства для «настройки» на модифицированный рыночный спрос. Производимые в рамках химического кластера товары были заменены более привлекательными аналогами, по своим потребительским характеристикам в большей степени соответствовавшими этому спросу.

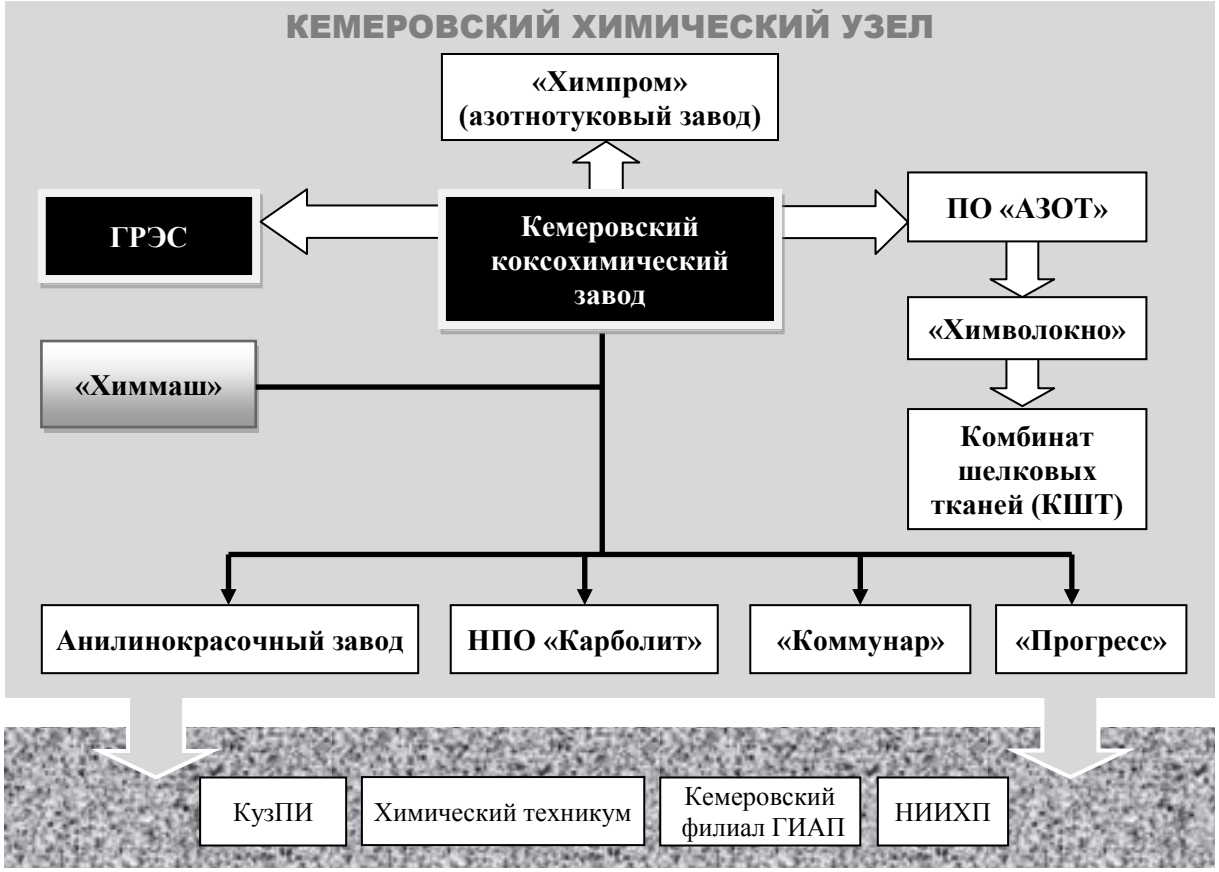


Рис. 7.11. Рамочная схема Кемеровского химического узла периода 1960–1990 гг.

[1] Прежде всего, это производство корда на основе капролактама и производство полиамидных волокон на ПО «Химволокно», производство шин на КОАО «Азот», производство синтетических тканей для народного потребления, технических тканей для промышленного применения, материалов для фильтров на ПО «Кемеровский комбинат шелковых тканей», анилиновых красителей на Анилинокрасочном заводе (ныне ОАО «Спектр») и др.

Многие годы предприятия выпускали свою продукцию в рамках государственного заказа, затем по программам конверсии, однако практики применения рыночных рычагов управления менеджмент этих предприятий не имел, в результате чего они оказались не способными к быстрой и адекватной реакции на вызовы рынка и, как следствие, неконкурентоспособными. Реализованный в тот период процесс разгосударствления собственности на этих предприятиях, в большинстве случаев проходивший в форме акционирования, не ускорил их обновление в силу высокой ресурсоемкости данного процесса (в том числе капиталоемкости), а также ввиду того, что цели акционеров не были связаны с модернизацией и перепрофилированием (рыночные перспективы данных производств не показывали высокой привлекательности для инвесторов). В итоге производства сокращались или ликвидировались.

Поскольку переход на рыночные отношения, в первую очередь, связан с институциональной трансформацией, это не могло не отразиться на функционировании химического комплекса. Институциональная трансформация оказывала влияние на масштабы и структуру производства предприятий химической промышленности вообще, и Кемеровского химического кластера, в частности. Наиболее заметное воздействие на процессы, проходившие в то время на предприятиях, имела трансформация института собственности. Не все предприятия после смены владельцев смогли обеспечить развитие в соответствии с новыми требованиями.

В новых условиях не сохранили свою жизнеспособность научные, научно-исследовательские и проектные структуры (не имея заказов на исследования ни от предприятий, ни от государства, они прекратили свое существование). Кроме того, снижение объемов производства привело к снижению потребности в профессиональном персонале для химических производств, что стало причиной сокращения набора студентов в учреждения высшего и среднего профессионального образования по профилю предприятий химического комплекса. В силу нерентабельности были ликвидированы инфраструктурные предприятия: Сибхимремонт, Сибхимпромэнерго, Химснабсбыт и другие ремонтные, снабженческие и обслуживающие предприятия.

Структурная трансформация Кемеровского химического кластера привела к тому, что роль его якорного центра постепенно перешла к КОАО «Азот». В настоящее время «Азот» является крупнейшим химическим предприятием Западной Сибири. Предприятие располагает мощностями по производству 900 тыс. т аммиака, 900 тыс. т аммиачной селитры, 515 тыс. т карбамида, 305 тыс. т сульфата аммония и 116 тыс. т капролактама в год.

Роль якорного центра определена тем, что КОАО «Азот» по-прежнему связано технологически с большинством предприятий комплекса. Экономический смысл пролонгирования этих связей состоит в возможности формирования эффективных бизнесов за счет роста стоимости (полезности) продукции у потребителей и получения за счет этого добавленной стоимости. Большая часть производимой КОАО «Азот» продукции может рассматриваться как промежуточный продукт, который при его дальнейшей технологической переработке и получении продукта более глубокого передела может обладать более ценными потребительскими свойствами и выше оцениваться покупателями на различных товарных рынках. Например, в процессе производства и реализации капролактама происходит почти десятикратное наращивание добавленной стоимости (цепочка прироста добавленной стоимости: фенол – 6700 руб./т; циклогексан – 43660 руб./т, циклогексанон – 55460 руб./т, циклогексаноноксим – 61200 руб./т, капролактам – 73200 руб./т[1]). Это свидетельствует о высокой эффективности внутрикластерных связей. Подобные технологические связи, та-

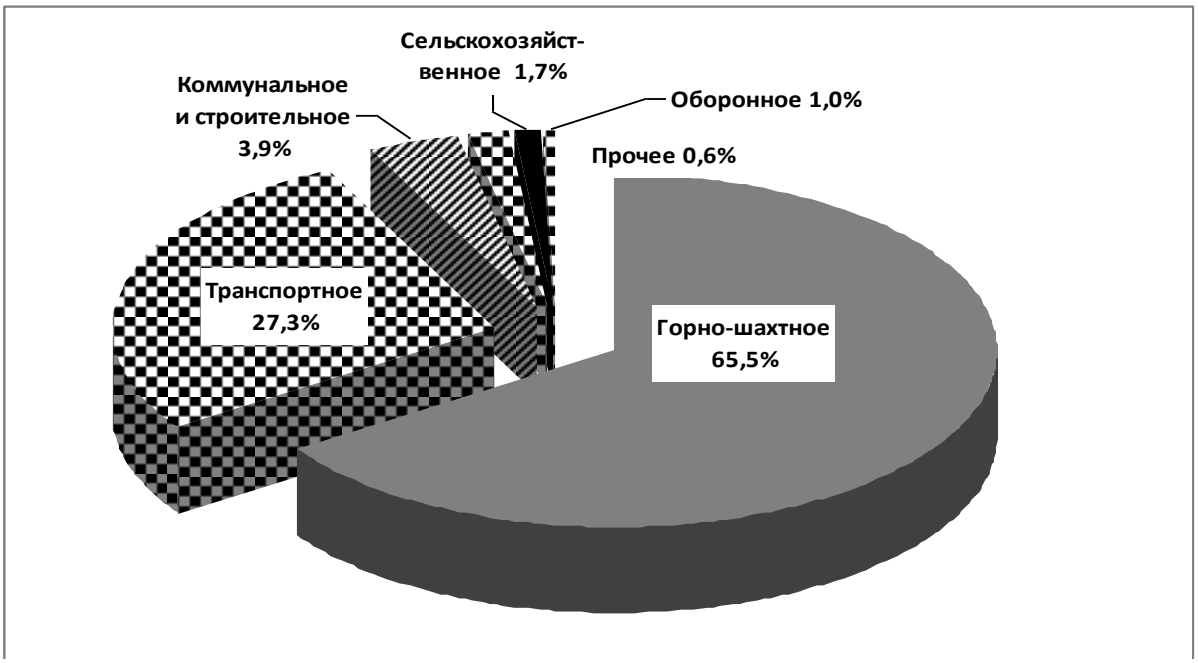
[1] Цены взяты из электронного каталога товаров по состоянию на 01.11.2012 (URL: http://www.ru.all.biz/kaprolaktam -bgg1000147).

ким образом, имеют не только технологическую логику и целесообразность, но и высокую экономическую эффективность.

Прекращение продуктовых взаимодействий КОАО «Азот» с рядом предприятий (заводом химволокна, Кемеровским КШТ, анилинокрасочным заводом, позднее именуемым ОАО «Спектр», и рядом др.) нельзя рассматривать как «ликвидацию» химического кластера. Более того, в траектории его развития под действием рыночных и институциональных факторов сформировались и усиливаются новые тенденции. Важнейшими из них являются: организация новых производств, ранее не функционировавших в составе кластера (производство взрывчатых веществ, продукции бытовой химии, бытовых и промышленных изделий из пластмасс), а также отложенное в свое время, но необходимое перепрофилирование производств, ранее ориентированных на потребности военно-промышленного комплекса (производство строительных материалов нового поколения, востребованных рынком геосеток и георешеток, геотекстильных рулонных синтетических материалов и др.).

Стратегия развития кузбасского машиностроения

Стремление кузбасских властей «собрать в один цельный проект» региональное машиностроение можно «и понять, и принять». Во многом благодаря их усилиям, машиностроение Кемеровской области в период с конца 1990-х годов не только выжило, но и в целом показывало неплохую динамику, и, самое главное, определилось с концепцией развития (использование моделей «точек роста» – железнодорожные вагоны, оборудование для ЖКХ, инновационные продукты для угольной промышленности, оборудование для переработки отходов, развитие сервисных и логистических услуг).



Источник: данные отдела машиностроения управления промышленности департамента промышленности, торговли и предпринимательства Кемеровской области («**Машиностроение** в поисках денег» // Деловой Кузбасс – Новый век. – 2012. – № 10).

Рис. 7.12. Структура машиностроительного комплекса Кемеровской области (2011 г.)

При этом несмотря на тенденцию к диверсификации машиностроительный комплекс региона в настоящее время по-прежнему сохраняет исторически сложившуюся ориентацию на потребности горнодобывающей промышленности (рис. 7.12), что представляется вполне оправданным. Например, емкость регионального рынка горно-шахтного оборудования отдел машиностроения управления промышленности департамента промышленности, торговли и предпринимательства Кемеровской области оценивает в 80–85 млрд руб. в год. Местные производители обеспечивают порядка 10% потребности угольных предприятий в данном виде продукции, причем имеющийся потенциал позволяет им, как минимум, удвоить этот показатель, уверены представители региональных властей. Транспортное машиностроение (прежде всего, речь идет о производстве полувагонов, ставшем в Кузбассе в последние несколько лет основным драйвером роста всего машиностроительного комплекса) также адресует свою продукцию угольной отрасли.

На выпуске железнодорожных вагонов в области сегодня специализируются Новокузнецкий вагоностроительный завод, Кузбасская вагоностроительная компания – филиал ОАО «Алтайвагон» и КВРП «Новотранс» (два последних входят в холдинг «Сибирский Деловой Союз»). Именно угледобыча, будучи базовой отраслью региональной экономики, предопределяет развитие подавляющего большинства машиностроительных предприятий Кемеровской области. Не случайно кризис 2008–2009 гг. в связи с сокращением «угольных» заказов местное машиностроение переживало очень тяжело (снижение производства в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом в целом по отрасли составило 25%, на отдельных предприятиях – до 40%). Но уже в 2010 г. машиностроительный комплекс, вслед за угольной отраслью Кузбасса, нарастил производство, преодолел докризисный рубеж (объем производства в машиностроении региона увеличился на 59% к уровню 2009 г.).

Вместе с тем предприятиям кузбасского машиностроения, в том числе и производящим горно-шахтное оборудование, характерны следующие вызовы и угрозы:

– низкий уровень внутреннего спроса (в том числе внутрирегионального, несмотря на то, что порядка 90% выпускаемой кузбасскими предприятиями машиностроительной продукции реализуется в пределах Кемеровской области);

– высокий уровень импорта комплектующих;

– рост стоимости энергоносителей;

– изменение рыночной конъюнктуры и рост импорта машиностроительной продукции при вступлении России в ВТО и формировании единого экономического пространства;

– снижение ценовой дифференциации между импортной и российской продукцией машиностроения.

На данный момент производимое в Кузбассе горно-шахтное оборудование неконкурентно по сравнению с зарубежными аналогами (может быть, за исключением конвейерных систем, полиуретановых сит для грохотов при обогащении). В том числе и потому, что зарубежные производители действуют, используя так называемые «связанные кредиты» в рамках государственной политики, направленной на поддержку собственных производителей.

В качестве предложений по поддержке отрасли можно рекомендовать создание системы льготного долгосрочного целевого кредитования по примеру программ, апробированных в агропромышленном комплексе и угольной промышленности, развитие лизинга, обеспечение льготного режима для инвестиционных проектов с участием иностранного капитала и технологий с локализацией производства.

Основные проблемы кузбасского машиностроения – это проблемы федерального уровня (в России нет внятной концепции развития машиностроения: даже стратегические его направления – оборонное, космическое машиностроение, авиастроение – по-

стоянно находятся в стадии реформирования). Тем не менее, по информации в прессе, в министерстве промышленности и торговли РФ идет подготовка программы поддержки тяжелого машиностроения. На этом фоне попытку использования кластерных подходов к решению его проблем можно только приветствовать.

Кемеровская область в настоящее время продвигает проект развития кластера «Тяжелое машиностроение» (развитие действующих производств горно-шахтной техники, а также транспорта и конвейерных систем, предназначенных для любых видов экономической деятельности). Роль якорных резидентов кластера отводится, в частности, таким предприятиям, как «Юргинский машиностроительный завод», «Анжеромаш», Новокузнецкий вагоностроительный завод, Кузбасская вагоностроительная компания, «Электропром» и др. Однако пока кузбасский машиностроительный кластер имеет форму скорее протокластерной структуры, чьи участники слабо связаны кооперативными производственными и иными связями, их скорее объединяет потребитель продукции. Понятно, что данный вопрос требует проведения обстоятельных исследований, но уже очевидно: по мере развития технологий глубокой переработки угля региональное машиностроение может претендовать на получение новых заказов. Между тем и сами машиностроители должны выводить на рынки новые продукты.

7.5. Стратегия развития новых отраслей и продуктов в регионе

В Кузбассе интенсивно развиваются новые отрасли экономики, такие как нефтепереработка, вагоностроение, автомобилестроение, сервисное обслуживание угольного бизнеса, глубокая переработка древесины, производство ферромарганца.

Нефтепереработка

Кузбасс – один из первых регионов в России, реализующий программу создания собственных мощностей в нефтепереработке для решения проблем обеспечения хозяйства региона топливом и ГСМ. В Кузбассе уже работают несколько мини-нефтеперерабатывающих заводов.

В Анжеро-Судженском городком округе в 2007 г. введена в строй первая очередь НПЗ «Северный Кузбасс». Проектная мощность предприятия составляет порядка 2 млн т в год. Завершить строительство завода планируется в ближайшие годы.

С 2010 г. действует Анжерский НПЗ, мощность первой установки первичной перегонки нефти – 150 тыс. т нефти в год. В 2013 г. планируется завершить строительство этого завода, его проектная мощность заявлена на уровне 550 тыс. т в год.

В настоящее время реализуется проект строительства высокотехнологичного Яйского НПЗ, который будет выпускать бензин евростандарта, – в октябре 2012 г. запущена первая очередь с мощностью переработки 3 млн т нефти в год и глубиной переработки 60%[1] (инвестиции составили 16 млрд руб.). С завершением строительства в 2017 г. Яйского НПЗ (выход на проектную мощность в 6 млн т нефти в год с глубиной переработки до 93%) Кемеровская область полностью удовлетворит свою потребность в дизтопливе, мазуте и бензине. Кроме того, на заводе планируется освоить выпуск уникального для Кузбасса, дефицитного на мировых рынках продукта – нефтяного кокса, который необходим для цветной металлургии, в основном, для производства алюминия. Объем вложений в проект в целом (до 2017 г.) оценивается в

[1] Пока это мазут, флотский мазут, печное топливо для промышленности, сырье для нефтехимической промышленности, технологическое топливо и компоненты для дизельного топлива. Производство бензина и дизеля будет налажено после окончания второй очереди строительства.

57 млрд руб. Финансирование осуществляется в долях: 60% – средства Сбербанка РФ, 40% – собственные средства акционеров «Нефтехимсервиса»[1]. Проект предусматривает создание для жителей севера области свыше 1000 новых рабочих мест на НПЗ и более 2000 рабочих мест – в смежных отраслях (транспорт, строительство, сфера услуг). После запуска Яйского НПЗ на полную мощность ежегодно областной бюджет будет получать порядка 3 млрд руб. налоговых платежей[2].

Производство ферромарганца

В Кузбассе впервые в России реализуется проект добычи марганцевой руды, ее обогащения и производства ферромарганца мощностью около 50 тыс. т в год (в настоящее время в России добыча марганца не ведется[3], ферромарганец импортируется из Китая, Украины, Казахстана).

Предполагалось, что это стратегически важное импортозамещающее производство полностью «закрывает» потребности ОАО «ЕВРАЗ ЗСМК» в ферромарганце, и таким образом был бы решен вопрос сырьевой безопасности Кузбасса. Однако в ноябре 2011 г. было принято решение о консервации проекта ферросплавного производства в Новокузнецке до проведения дополнительной независимой экологической экспертизы с привлечением специалистов международного уровня.

Глубокая переработка древесины

Кемеровская область, не входящая в число лесоперерабатывающих регионов – лидеров СФО[4], решила использовать продукцию лесопереработки на внутреннем строительном рынке. Очевидно, что стимулом развития такого направления стал довольно высокий спрос на индивидуальное строительство жилых домов в деревянном исполнении[5]. Основным инвестиционным проектом в части лесопереработки в Кемеровской области является строительство предприятия по производству водостойкой широкоформатной фанеры с использованием новых технологий и зарубежного оборудования в Анжеро-Судженске – мощность 60 тыс. куб. м (реализовать проект планируется к 2017 г., с запуском комбината ожидается создание более 500 рабочих мест). В перспективе рассматривается возможность построить на комбинате еще и завод для переработки стружки в пеллеты (основа для производства – береза, которой на севере области достаточно много).

В Кемеровской области возможность глубокой переработки древесины до сих пор отсутствовала (предприятия региона в основном занимались продажей круглого леса). Сейчас ситуация «близка к переломной»: на кузбасский рынок стремятся прийти немецкие инвесторы для реализации проекта по выпуску плит OSB (ориентированно-стружечная плита) для жилищного строительства. По оценке специалистов, объем заготовки древесины в Кемеровской области к 2018 г. должен вырасти до 2,7 млн кубометров, а общий объем инвестиций в развитие лесопромышленного комплекса региона предположительно составит 10,3 млрд руб.[6]

---

[1] «Нефтехимсервис» ведет строительство Яйского НПЗ с конца 2008 г. (Компания получила от правительства Кемеровской области госгарантии на сумму 2 млрд руб. в обеспечение исполнения обязательств перед банком // ИА Интерфакс).

[2] http://gazeta.a42.ru/lenta/show/na-yayskom-npz-nazhali-krasnuyu-knopku.html

[3] В СССР разрабатываемые месторождения марганца имелись только на Украине (которая и сегодня производит 8% мирового объема марганцевых сплавов), в Грузии и Казахстане.

[4] Кемеровская область заготавливает сопоставимый с Новосибирской и Омской областями объем в 1,5 млн кубометров древесины в год.

[5] Уже сейчас в Кузбассе появились производства новых видов лесоматериалов – оцилиндрованные бревна, клееный брус, строительный щит.

[6] http://expert.ru/siberia/2011/19/ot-lesopilki-do-klastera/

Вагоно- и автомобилестроение

В Кузбассе за последние четыре года появилось три завода по производству железнодорожных полувагонов и цистерн (см. раздел, посвященный стратегии развития машиностроения региона). Потребность в полувагонах для перевозки угля составляет десятки тысяч.

Завод «КузбассАвто» группы компаний «МаррТЭК» ведет в Ленинск-Кузнецком районе области сборку автобусов и грузовых шасси HYUNDAI под российским брендом KUZBASs. Пожалуй, это первый масштабный проект в машиностроении, создающий новую отрасль специализации.

В Кузбассе совместно с Белорусским автомобильным заводом в Прокопьевске открыт сервисный центр, а в августе 2012 г. начата сборка 90-тонных БелАЗов. В будущем планируется наращивать грузоподъемность машин до 130 и 220 тонн и производить комплектующие детали в Кемеровской области. Совместно с белорусским заводом «Белкоммунмаш» в Кемерово и Прокопьевске налажена сборка трамваев.

Сервисное обслуживание угольного бизнеса

Komatsu открыла в Кузбассе сервисный центр для обслуживания и ремонта горнодобывающей техники (Центр технической поддержки Komatsu). Joy Global Inc. начал строительство в регионе нового высокотехнологичного сервисного центра системы комплексного сопровождения оборудования Joy Mining Machinery и P&H Mining Equipment. (Аналогичные сервис-центры сегодня действуют в США, Великобритании, Польше, Китае, ЮАР и других странах мира.)

О намерении создать свои сервисные предприятия на территории Кемеровской области регулярно заявляют и другие крупные производители, поставщики техники и оборудования для угольной промышленности. Этот тренд последних лет позволяет говорить о формировании силами преимущественно внешних инвесторов новой, сервисной подотрасли регионального машиностроения, ориентированной на удовлетворение потребностей угольного бизнеса.

* *
*

Кемеровская область является одним из российских регионов, наиболее глубоко интегрированных в мировую экономику. Высокая зависимость региональной экономики как от состояния мировых сырьевых рынков, в первую очередь цен на уголь и металл, так и от инвестиционной активности вертикально- и горизонтально-интегрированных холдингов, контролирующих крупное промышленное производство в Кемеровской области, по сути, определяют динамику достижения стратегических целей развития региона. Именно это положение во многом определяет совокупность вызовов и угроз как сегодняшнего, так и перспективного развития Кузбасского региона.

Вместе с тем глубоко ошибаются авторы, которые считают, что Кузбасс сидит на «сырьевой игле». Сырьевые отрасли в Кузбассе являются мощными драйверами инновационного развития региона, так как, с одной стороны, прибыль, полученная в этих отраслях, вкладывается в создание новых инновационных отраслей и продуктов, а, с другой – они сами являются потребителями инноваций.

Модель развития, которую Кузбасс создал в 2000-е годы, позволила региону укрепить его роль в решении вопросов экономической безопасности России и завоевать новые рынки для сбыта своей продукции. Однако в современных условиях нужны новые подходы к региональному развитию, нужно искать новые точки роста, новые драйверы инновационного развития, и, в первую очередь в сырьевых сегментах региональной экономики. Необходимо учитывать следующие факторы.

1. При выборе конкретных инструментов реализации стратегии развития важно учитывать как внутренние, так и внешние угрозы.

2. Без наличия в регионе «критической массы» в развитии региональных элит невозможно создать конкурентоспособную экономику. При этом власть должна играть «на опережение» в консолидации региональных элит.

3. Учитывая большое влияние состояния мировых энергетических рынков на кузбасскую экономику, необходимо выстроить систему институтов, стимулирующих экспортно-ориентированные модели регионального развития.

4. Необходимо разработать региональную многоуровневую систему монетизации сырьевых ресурсов с учетом современного уровня развития технологий в угольной отрасли.

5. В наборе моделей инновационного развития региона необходимо рассматривать кластеризацию не как панацею, а лишь как один из вариантов перспективного развития Кузбасского региона.

Глава 8

МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМОЙ РЕГИОНА

8.1. Роль финансово-кредитной системы в социально-экономическом развитии региона

Уровень развития финансово-кредитной системы региона и его конкурентные позиции

Интегральная функция финансово-кредитной системы проявляется прежде всего в том, что уровень ее развития во многом определяет темпы роста всех субъектов экономики региона и ВРП в целом. Кроме того, уровень развития финансово-кредитной системы регионов во многом определяет и их конкурентные позиции. При выборе региона для инвестиций существенное влияние на принятие решений оказывает наличие в данном регионе развитой финансово-кредитной сферы, сети коммерческих банков и страховых организаций, инвестиционных институтов.

Финансово-кредитная система региона представляет собой относительно обособленную сферу отношений по поводу размещения свободных финансово-кредитных и денежных средств, в процессе которых осуществляется движение и регулирование потоков этих средств. Финансово-кредитная система региона является довольно сложным, многогранным образованием, состоящим из тесно взаимосвязанных и взаимодействующих подсистем и элементов.

Воспроизводство финансово-кредитных ресурсов в регионе предполагает наличие временно свободных средств субъектов региональной экономики, потребности в денежных средствах для развития хозяйственной деятельности субъектов, наличие в регионе финансово-кредитных институтов, занимающихся накоплением и размещением денежных средств. Воспроизводство региональных финансово-кредитных ресурсов охватывает также систему связей и зависимостей между кредиторами и заемщиками по поводу займов денежных средств.

В условиях переходного периода в регионах страны финансово-кредитные связи формировались без должного правового и методического обеспечения, при недостаточной конкуренции в сфере размещения кредитных ресурсов и предоставления банковских услуг, а также при недостаточно компетентном регулировании рыночных процессов, что становилось сдерживающим фактором развития финансово-кредитной системы.

В рыночных условиях роль финансово-кредитной системы в региональной экономике усиливается, меняются ее задачи и функции. Основные задачи финансово-кредитной системы региона в этот период включают:

- осуществление перераспределительных функций экономического развития региона;
- финансовое обеспечение выполнения задач социального развития;
- регулирование перераспределительных отношений между бизнесом, региональным бюджетом и банковской системой;
- повышение эффективности использования денежных и финансовых ресурсов в процессе кредитования и обращения.

По мере развития общественно-экономических преобразований и охвата ими социальной сферы значимость собственной надежной финансовой базы, по существу, определяет возможности будущего развития, и поэтому оставлять процесс формирования и движения финансовых потоков в регионе вне сферы управления равносильно отказу от управления вообще. Финансовые и денежные пропорции интегрируют все пропорции воспроизводства на территории, и в этом смысле можно говорить о том, что эффективное управление социально-экономическим развитием и рост конкурентоспособности региона неразрывно связаны с процессом образования и использования финансовых ресурсов. При этом развитие предпринимательства, текущие и долгосрочные маркетинговые стратегии должны выступать системообразующей основой укрепления финансовой базы региона, реализации его социально-экономической политики.

Главный принцип построения финансово-кредитных отношений – их органическая связь с развитием производства продукции и услуг, с предпринимательской деятельностью как основным источником воспроизводства финансовых ресурсов. Поэтому составным элементом стратегии социально-экономического развития должна быть разработка финансовых прогнозов и системы финансово-кредитных регуляторов, реализующих эту стратегию. Такими регуляторами являются ставки налогов, нормы амортизации, рентные платежи, проценты за кредит, тарифные ставки, страховые платежи и др.

Источники финансовых ресурсов территории

Современная модель формирования финансово-кредитной системы региона характеризуется, во-первых, множественностью каналов поступления финансовых ресурсов на территорию и, во-вторых, различием механизмов воздействия на отдельные каналы, по которым финансовые ресурсы поступают на территорию.

Основными источниками образования и поступления финансовых ресурсов на территорию становятся:

– предпринимательская деятельность в сфере производства товаров и услуг, в сфере торговли, финансово-кредитной инфраструктуры;
– финансовые ресурсы, получаемые из федерального бюджета для выполнения федеральных программ (если они реализуются на территории) и федеральных фондов социального обеспечения;
– финансовые ресурсы, поступающие из бюджета субъекта Федерации в виде дотаций, субсидий, субвенций и средств на реализацию областных программ;
– заемные средства – кредиты, используемые на коммерческой основе;
– средства населения, поступающие на территорию в виде налогов, платежей, пошлин, добровольных взносов и инвестиций.

Анализ источников образования и поступления финансовых ресурсов на территорию региона призван решить следующие исследовательские задачи:

- определить роль собственных финансообразующих источников в формировании финансового потенциала развития территории;
- выявить структуру финансовых источников и распределение средств между производителями и различными уровнями бюджетной системы;
- оценить участие населения в формировании финансовой базы развития территории;
- установить, в какой мере привлекаются ресурсы финансового рынка для расширения финансовой базы развития территории;

- определить роль федерального уровня и субъекта Федерации в финансировании социально-экономического развития муниципальных образований;
- оценить способность муниципальных образований обеспечить свою финансовую самодостаточность.

Механизм воздействия на различные источники поступления финансовых ресурсов на территорию не одинаков. Воспроизводство финансовых ресурсов на территории региона определяется, прежде всего, состоянием его экономики и ее способностью адаптироваться к рыночным условиям. Важнейшими факторами, которые влияют на финансовую самодостаточность региона, являются:

- отраслевая структура предпринимательской сферы и наличие в ней производств, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынке;
- технический уровень производства и его восприимчивость к инновациям;
- востребованность производимых товаров и услуг на рынке;
- развитость инфраструктуры, обеспечивающей всю совокупность воспроизводственных процессов.

Поэтому механизм воздействия на собственные финансовые источники региона – это использование всех инструментов механизма поддержки предпринимательской сферы с целью создания благоприятной среды для развития экономики (развитие инфраструктуры, информационная поддержка, долевое финансирование, уплата процентов за кредит, налоговые льготы и др.).

Когда речь идет о финансовых средствах федерального бюджета, то механизм их привлечения может быть разным в зависимости от целей финансирования:

– во-первых, это прямое финансирование из федерального бюджета государственных целевых программ. Целевые программы отражают государственную экономическую, научно-техническую, социальную, экологическую, внешнеэкономическую и инвестиционную политику России. К ним относятся программы развития отдельных отраслей: топливно-энергетического комплекса, транспорта, военно-промышленного комплекса, программы строительства жилья для военных, строительства крупных инфраструктурных объектов и др. Эти программы финансируются полностью или частично из федерального бюджета, и в зависимости от участия в их осуществлении на территории регионов поступают средства, которые оказывают влияние на формирование финансового потенциала территории: активизируется инвестиционная деятельность, создаются новые рабочие места, повышаются доходы населения и бюджета;

– во-вторых, финансирование из фонда региональной финансовой поддержки, предназначенного для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации;

– в-третьих, разовые выделения средств федерального бюджета осуществляются в связи с различными, часто чрезвычайными обстоятельствами (землетрясения, наводнения, крупные аварии, юбилейные мероприятия). Полной информации об общих масштабах регионального распределения средств федерального бюджета по каналам косвенной поддержки регионов не существует.

Все субъекты Федерации конкурируют друг с другом при распределении федерального бюджета. При этом они становятся конкурентами как в случае распределения фонда региональной поддержки субъектов Федерации, так и в случае реализации целевых государственных программ, когда каждый регион должен обосновать свои конкурентные преимущества по сравнению с другими регионами. Подтверждением конкурентных преимуществ, кроме наличия сырьевого, производственного, научно-технического и человеческого потенциала, востребованных рынком, также является:

– наличие стратегии, обеспечивающей активизацию экономического потенциала, ощутимый рост уровня жизни людей и повышение бюджетной самодостаточности территории;

– наличие инвестиционных проектов, содержащих инновации и отражающих современные требования к развитию производства, совершенствованию социальной сферы;
– развитая производственная, социальная и рыночная инфраструктура, обеспечивающая благоприятные условия для развития производства и привлечения квалифицированных кадров;
– консолидация местного сообщества вокруг разработанной стратегии[1] и его участие в ее реализации путем долевого финансирования инвестиционных проектов.

Формирование и развитие финансово-кредитной системы региона предполагает наличие временно свободных денежных средств субъектов региональной экономики. Наличие временно свободных денежных средств находится в непосредственной зависимости от характера оборота финансово-кредитных ресурсов в регионе. Масштабы и скорость оборота определяются производственно-экономической структурой региона: соотношением государственного и негосударственного секторов, удельным весом предприятий по производству потребительских товаров, оптовой и розничной торговли, сферы услуг и т.д.

Потребность в банковских кредитах определяется, прежде всего, степенью деловой активности в регионе, наличием в регионе благоприятных возможностей для развития производства и сферы услуг, развитием новых рыночных структур, поддержкой предпринимательской деятельности со стороны региональных органов управления, а также региональной инвестиционной политикой. Каждый регион имеет специфическую структуру хозяйства, сферы которого обладают различной капиталоемкостью, степенью сбалансированности отдельных элементов, наличием развивающихся предприятий производства и сферы услуг, что оказывает определенное воздействие на формирование спроса и предложения на региональном кредитном рынке.

В каждом регионе относительно обособленно и вместе с тем взаимосвязанно осуществляются налично-денежный и безналичный обороты. Сфера безналичного оборота имеет на данном этапе развития в основном кредитный характер, а также характер средств обращения, опосредуя товарный обмен. Взаимосвязь наличного и безналичного оборота проявляется в том, что в процессе движения кредитно-денежные ресурсы меняют одну форму на другую. Кредитно-денежные средства в целом, сосредоточенные на расчетных и текущих счетах хозяйствующих субъектов, на руках у населения и во вкладах в банках региона, представляют относительно однородную совокупность. Таким образом, денежный оборот тесно связан с оборотом финансово-кредитных ресурсов, и именно денежный оборот непосредственно отражает зависимость между состоянием финансов и состоянием экономики региона.

Оборот денежных ресурсов населения представляет собой относительно автономную подсистему кредитно-денежного оборота региона, и в то же время он органически связан с оборотом потребительских товаров и услуг. Первичному распределению денежных ресурсов населения предшествует образование денежных фондов производственной сферы региона. Процесс обращения денег населения сопровождается формированием денежных средств организаций торговли и сферы услуг региона. Через финансово-кредитный механизм образование денежных сбережений населения региона связано с движением финансово-кредитных ресурсов в сфере накопления. Таким образом, оборот денежных ресурсов населения региона осуществляется во взаимодействии с процессами формирования и использования доходов всех хозяйствующих субъектов региональной системы.

[1] Разработка стратегии развития является составной частью маркетинговой политики региона, который находится в конкурентной среде: ограниченные инвестиции, конкурирующие предложения, необходимость выбора, использование преимуществ.

Модель материально-финансового баланса – инструмент анализа пропорций развития региона

Для исследования сферы кредитно-денежного обращения региона с целью ее дальнейшего совершенствования необходим ее анализ в динамике, в единстве всех его стадий, носящих повторяющийся динамический характер: формирование денежных доходов, их реализация в сфере обращения, перераспределение в финансово-кредитной системе, личные накопления. Анализ сферы кредитно-денежного обращения региона включает выяснение особенностей формирования и распределения денежных ресурсов в различных сферах экономики региона, межрегионального перераспределения денежных ресурсов через финансово-кредитную систему, межрегиональной миграции денег.

Механизм формирования денежных ресурсов населения региона включает систему экономических, административных и правовых инструментов, оказывающих прямое и косвенное воздействие на размеры заработной платы, доходов от предпринимательской деятельности, а также пенсий, стипендий, пособий, компенсаций и других выплат. Система экономических стимулов, формирующаяся в ходе рыночных реформ, приводит к значительному росту выплат наличных денег в сфере частного предпринимательства, банковской, страховой и торгово-посреднической деятельности. Ускоренный рост налично-денежной массы в сфере обращения, вызванный осуществлением мер, связанных с развитием рыночных отношений, является одной из причин возникновения инфляционных процессов в сфере обращения товаров и услуг.

Особенности развития региональной финансово-кредитной системы определяются действием социально-экономических факторов, набор которых и сила воздействия различны в каждом регионе:

– масштабы приватизации в регионе и образование новых акционерных обществ, значительная часть акций которых выходит на рынок;
– эмиссионная активность региональных органов управления и условия размещения региональных и муниципальных ценных бумаг;
– развитие в регионе компаний, ориентированных на привлечение средств населения на финансовый рынок;
– формирование в регионе среднего класса – устойчивого слоя населения, обладающего сбережениями долгосрочного характера, которые могут быть инвестированы в ценные бумаги;
– эффективность операций на различных региональных рынках и возможный переток части капиталов, принадлежащих банковским и другим бизнес-структурам, на финансовый рынок.

В качестве инструмента анализа финансово-экономических пропорций развития региона, позволяющего учесть структурно-функциональные связи между всеми участниками общественно-экономических отношений, может быть использована модель материально-финансового баланса. Материально-финансовый баланс дает взаимосвязанную оценку общих параметров развития региона и возможность проследить направления основных финансовых потоков, связывающих источники образования финансовых ресурсов с их основными потребителями.

Модель материально-финансового баланса позволяет дать интегральную оценку основных макроэкономических показателей развития региона и получить ответы на вопросы о том, за счет каких источников финансируется развитие экономической и социальной сферы, какова роль внутренних финансовых источников, в какой мере используются средства федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации и финансово-кредитных структур. Использование модели материально-финансового баланса позволяет оценить эффективность воспроизводственного процесса в регионе.

Модель материально-финансового баланса можно представить в виде интегральной таблицы, элементы которой дают информацию об определенных воспроизводственных циклах, в совокупности составляющих процесс социально-экономического развития.

Построение схем экономического кругооборота для оценки экономической эффективности воспроизводственного процесса в соответствии с методологией построения системы корреспондирующих счетов между экономическими агентами региональной социально-экономической системы отражает взаимосвязи между следующими элементами:

1) производственная (предпринимательская) сфера;
2) сфера производства социальных услуг;
3) население (домашние хозяйства);
4) местный бюджет (муниципальное управление);
5) бюджет субъекта Федерации (субфедеральное управление);
6) федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды (федеральное управление),
7) финансово-кредитная система.

Общая оценка процесса воспроизводства включает конечное потребление (фонд личного и общественного потребления, фонд накопления) и фонд промежуточного потребления (материальные затраты производственной сферы).

Следует сказать, что при современном состоянии региональной статистики информации, необходимой для разработки схемы финансовых потоков в регионе, недостаточно. В то же время проблемы пространственного развития субъектов Федерации и необходимость укрепления социально-экономического положения муниципальных образований, их финансовой обеспеченности вызывают у органов власти субъектов Федерации потребность в создании объективной информационной базы, которая позволила бы им иметь четкое и достоверное представление о процессах, происходящих на всей территории субъекта Федерации.

Если не заниматься вопросами активизации экономического развития муниципальных образований, то средств бюджета субъекта Федерации не хватит для оказания им помощи, обеспечивающей заметные положительные сдвиги в уровне социального развития. Поэтому в последние годы началась большая работа по формированию информационной базы муниципальных образований. Разрабатываются паспорта территорий, текущие и среднесрочные планы их социально-экономического развития, обсуждается вопрос о разработке стратегии и среднесрочной программы развития муниципальных образований. Без наличия таких разработок трудно рассчитывать на привлечение инвестиций, если у самого местного сообщества нет долгосрочного видения перспектив своего развития.

Таким образом, постепенно создаются необходимые предпосылки для разработки материально-финансового баланса территории, а его наличие даст возможность в компактной обозримой форме проанализировать основные финансовые потоки на территории и делать прогноз их изменений при различных вариантах динамики макроэкономических показателей.

8.2. Становление регионального финансового рынка

Сдерживающие факторы развития основных сегментов регионального финансового рынка

Региональный финансовый рынок представляет собой относительно обособленную сферу отношений по поводу купли, продажи, размещения финансово-кредитных ресурсов, обеспечивающих их воспроизводство в регионе и регулирование потоков этих ресурсов в соответствии с изменением спроса и предложения. Региональный финансовый рынок является довольно сложным, многогранным образованием, состоящим из тесно взаимосвязанных и взаимодействующих сегментов. Поэтому классификация сегментов регионального финансового рынка носит в определенной степени условный характер, и в зависимости от конкретных целей и задач могут быть использованы различные принципы классификации:

- По принципу обслуживания движения основного и оборотного капитала выделяется региональный *рынок краткосрочных кредитов* (денежный рынок) и региональный *рынок среднесрочных и долгосрочных кредитов* (рынок капиталов).
- По принципу оформления отношений субъектов регионального финансового рынка выделяется *рынок банковских кредитов* и *рынок ценных бумаг*. В свою очередь внутри регионального рынка ценных бумаг довольно самостоятельно функционируют *рынки государственных, муниципальных и корпоративных ценных бумаг*.
- Исходя из принципа возвратности финансово-кредитных ресурсов имеет смысл рассматривать *рынок возвратных ресурсов* (кредиты, облигации, векселя, закладные и др.) и *рынок невозвратных ресурсов* (акции, паевые вклады и др.)[1].

Формирование и развитие регионального рынка банковских кредитов, имеющего наиболее важное значение для региональной экономики, предполагает выполнение следующих условий: наличие временно свободных денежных средств субъектов региональной экономики, потребность в денежных средствах для развития хозяйственной деятельности субъектов, наличие в регионе системы финансово-кредитных институтов, занимающихся накоплением и размещением денежных средств.

Наличие временно свободных денежных средств находится в непосредственной зависимости от характера оборота финансово-кредитных ресурсов в регионе. Масштабы и скорость оборота определяются производственно-экономической структурой региона: соотношением государственного и негосударственного секторов, удельным весом предприятий по производству потребительских товаров, оптовой и розничной торговли, сферы услуг и т.д. Основными источниками формирования кредитных ресурсов в регионе служат средства федерального и регионального бюджетов, средства предприятий и организаций различных форм собственности, средства финансово-кредитных учреждений, денежные сбережения населения, а также иностранный капитал. При этом каждый регион имеет специфические особенности формирования, распределения и использования источников кредитных средств.

Спрос на региональном рынке банковских кредитов определяется прежде всего степенью деловой активности в регионе, наличием в регионе благоприятных возможностей для развития производства и сферы услуг, развитием новых рыночных структур, поддержкой предпринимательской деятельности со стороны региональных органов управления, а также региональной инвестиционной политикой. Каждый регион имеет специфическую структуру хозяйства, сферы которого обладают различной капиталоем-

[1] Различные принципы классификации сегментов финансового рынка рассматриваются в работе: **Kohn M.** Financial Institutions and Markets. – N.Y., 1994.

костью, степенью сбалансированности отдельных элементов, наличием развивающихся предприятий производства и сферы услуг, что оказывает определенное воздействие на формирование спроса и предложения на региональном кредитном рынке.

Во время переходного периода в регионах страны рынки банковских кредитов формировались в условиях недостаточного правового и методического обеспечения. Недостаточная конкуренция между субъектами рынков в сфере размещения кредитных ресурсов и предоставления банковских услуг, а также не всегда компетентное регулирование рыночных процессов являлись сдерживающими факторами развития региональных рынков (долгосрочных и среднесрочных) и банковских кредитов[1].

Относительно самостоятельной подсистемой регионального финансового рынка становится региональный рынок ценных бумаг. Как и региональный рынок банковских кредитов, он имеет открытый характер и широкие межрегиональные финансовые и информационные связи с другими регионами, общероссийским рынком ценных бумаг и мировыми рынками. Сегменты регионального рынка ценных бумаг имеют различную степень локализации, обусловленную территориальными границами сферы обращения разных видов ценных бумаг.

На региональном рынке ценных бумаг можно выделить несколько секторов:

1) рынок государственных ценных бумаг;

2) рынок акций приватизированных предприятий;

3) рынок региональных и муниципальных облигаций[2].

Рынок государственных ценных бумаг включает государственные краткосрочные облигации, облигации внутреннего государственного валютного займа, казначейские обязательства. Высокая доходность и ликвидность государственных ценных бумаг вызывает большой интерес к этой форме инвестиций со стороны как юридических, так и физических лиц. В то же время крупные участники рынка государственных ценных бумаг – уполномоченные дилеры – не заинтересованы в обслуживании мелких клиентов, а значит, последние вынуждены нести дополнительные издержки в процессе объединения своих капиталов.

Ситуация на рынке государственных ценных бумаг во многом определяется финансовой политикой государства, масштабами финансирования дефицита бюджета за счет выпуска государственных ценных бумаг, характером реструктуризации рынка, темпами инфляции. Так, если темпы инфляции до погашения выпущенных облигаций с длительным сроком обращения снижаются, то выручка от проведения аукционов может на некоторое время стать отрицательной. В этих условиях расширение рынка за счет очередного увеличения доходности может привести к превращению его в финансовую пирамиду с высоким уровнем инвестиционного риска. Определенное воздействие на рынок государственных ценных бумаг могут оказывать и конкурентные рынки акций приватизированных предприятий (как расположенных в данном регионе, так и вне его) и муниципальных облигаций.

На развитие *рынка акций приватизированных предприятий* влияют прежде всего процессы приватизации крупнейших российских предприятий, предприятий региона, качественные изменения инфраструктуры регионального рынка, информационная обеспеченность рынка, позволяющая точно оценить объем проводимых операций, контроль государственных органов над действиями участников этого рынка. Наиболее доходными являются

---

[1] Проблемы формирования финансово-кредитных институтов в переходный период в России и Восточной Европе исследованы в работах: **Blommenstein H., Spencer M.** The Role of Financial Institutions in the Transition to a Market Economy // IMF Working Paper, 1993, № 75; **Steinherr A.** An Innovatory Package for Financial Sector Reform in Eastern European Countries // Journal of Banking and Finance, 1993, № 17.

[2] **Региональный** рынок ценных бумаг: особенности, проблемы и перспективы / под ред. Т.Б. Бердниковой. – М., 1996.

акции общероссийских компаний нефтегазовой промышленности, электроэнергетики, связи, а также акции предприятий региональных энергосистем, горнодобывающей и металлургической промышленности, транспорта, промышленности стройматериалов, региональных телекоммуникационных систем, автомобилестроения.

Развитие *рынка региональных и муниципальных облигаций* определяется эмиссионной деятельностью региональных и муниципальных органов власти. Столкнувшись с дефицитом бюджета и с отсутствием средств для финансирования инвестиционных проектов, региональные и муниципальные органы власти выходят на рынок ценных бумаг. Как правило, выпуск муниципальных облигаций направлен либо на финансирование дефицита бюджета (инвесторов привлекает доходность облигаций, формируемая за счет дисконта или процента, в ряде случаев держателям облигаций предоставляются налоговые льготы), либо на финансирование строительства жилья или других социальных объектов (инвесторов привлекает в основном возможность приобретения жилья). Несмотря на то что в большинстве случаев выпуски осуществляются в виде облигаций на предъявителя, процесс создания ликвидного вторичного рынка муниципальных облигаций еще не завершен.

Возможности рынка ценных бумаг региональными и муниципальными органами управления пока используются недостаточно, но в ближайшей перспективе возможно значительное увеличение операций на данном рынке.

Деловая активность в регионе: проблемы коммерческих банков

Формирование регионального финансового рынка предполагает наличие в регионе развитой сети коммерческих банков, страховых компаний, инвестиционных фондов и других финансово-кредитных институтов, главной функцией которых становится обеспечение процессов перелива капиталов как в межотраслевом, так и в межрегиональном аспектах. Финансово-кредитные институты выступают не просто как посредники между производственными предприятиями региона, а выполняют важную функцию оборота финансово-кредитных ресурсов региона посредством рыночных отношений, являясь катализаторами деловой активности в регионе. Коммерческие банки, страховые компании, инвестиционные фонды, располагая крупными финансово-кредитными ресурсами, способствуют направлению этих ресурсов в различные сферы региональной экономики, дающие наибольшую отдачу и быструю окупаемость[1].

Важная роль в формировании и развитии региональных финансовых рынков принадлежит коммерческим банкам. Переход к рыночной экономике вызвал потребность в банке-партнере, экономически заинтересованном в эффективности обслуживаемых субъектов региональной экономики, в банке, который, аккумулируя финансовые ресурсы предприятий, способствовал бы их эффективному использованию для развития как самих предприятий, так и экономики региона в целом. Главная задача региональных коммерческих банков – стимулировать развитие субъектов рыночных отношений на основе различных форм кредитования, финансирования и расчетов, способствующих ускорению оборачиваемости капитала, повышению рентабельности, укреплению расчетной дисциплины.

Для уяснения закономерностей формирования системы коммерческих банков в различных регионах страны необходимо рассмотреть исторические и региональные особенности их развития.

В начале 1990-х годов в экономике регионов страны сложились объективные предпосылки для создания новой системы коммерческих банков.

---

[1] **Янукян М.Г.** Органы государственной власти и институты инфраструктуры в системе регионального рынка ценных бумаг. – Ростов-на-Дону, 2005; **Хмыз О.**В. Инвестиционные компании на финансовом рынке. – М., 2004.

Во-первых, многие субъекты региональной экономики имели значительные суммы свободных финансовых ресурсов, которые нельзя было использовать из-за дефицита на рынке средств производства. Эти денежные средства длительное время находились на счетах государственных специализированных банков, не принося владельцам средств практически никаких доходов. В условиях рынка возросло стремление субъектов региональной экономики к получению дохода от временно свободных денежных средств, особенно в связи с инфляцией.

Во-вторых, субъекты региональной экономики стремились уйти от излишнего вмешательства этих банков в их хозяйственную деятельность, а условия получения ссуд в этих банках для клиентов были не всегда привлекательными.

В-третьих, возникла потребность в комплексе кредитных услуг и создании условий для развития предпринимательской деятельности субъектов региональной экономики.

Образование коммерческих банков в регионах России началось с организации кооперативных банков, и это не случайно. Как показала практика, кооперативный сектор более подвижно отреагировал на потребности субъектов рынка. Затем началось образование коммерческих банков, обслуживающих государственные предприятия, объединения, организации, на базе различных министерств и ведомств. При этом использовались крупные денежные средства отраслевых министерств, сложившиеся связи между предприятиями внутри министерства. Одновременно создавались межотраслевые коммерческие банки на основе денежных средств достаточно крупных предприятий, были образованы консорциумы банков.

В последние годы одной из основных тенденций развития коммерческих банков становится концентрация банковского капитала, сопровождающаяся поглощением мелких и средних региональных банков крупными московскими банками. Эта тенденция усиливается тем, что многие из региональных банков испытывают финансовые затруднения, связанные с общей экономической ситуацией в регионах, сокращением инвестиций, нехваткой оборотных средств. Региональные банки вынуждены приспосабливаться к структурной перестройке банковской системы, ужесточающимся нормативным требованиям со стороны Центрального Банка России.

Система коммерческих банков в регионах формировалась как за счет создания новых, так и на основе преобразования действовавших ранее специализированных банков. Преобразования в различных регионах страны происходили по-разному, в зависимости от развитости финансово-кредитной системы в каждом регионе, соотношения государственного и негосударственных секторов (что во многом обусловлено сложившейся социально-экономической структурой региона) и других факторов.

Рассмотрим два характерных направления этого процесса.

Первое направление – трансформация бывших специализированных банков в универсальные коммерческие банки. Основой создания таких банков являлась либо передача им в аренду уставного фонда банка и права осуществления банковской деятельности, либо образование уставного фонда за счет привлечения паев или выпуска акций. Дальнейшее развитие происходило на акционерной основе с сохранением контрольного пакета акций за вновь созданным коммерческим банком. Такой вариант позволял обеспечить независимость банка от административных структур, использовать действующую сеть филиалов, отработанную систему длительных контактов с хозяйственными организациями, наличие информационной базы, квалифицированных кадров и т.д. Вместе с тем возникал и ряд проблем, связанных с формированием уставного фонда, так как деятельность специализированных банков осуществлялась большей частью за счет централизованных ресурсов, а не за счет собственных средств.

Второе направление – создание на базе специализированных банков холдинг-компаний, которые, владея пакетом акций, контролируют деятельность нескольких

коммерческих банков. В этом случае коммерческие банки сохраняют свой совет директоров и отвечают перед акционерами и органами контроля за свою деятельность. В условиях конкуренции коммерческие банки ведут постоянный поиск новых форм делового партнерства и обслуживания клиентов.

Действующие региональные коммерческие банки не всегда соответствуют своему названию, поскольку не базируются на коммерческом кредите (вексельном обращении), который связывает субъекты региональных отношений с банком по линии движения товаров. Кроме того, структура пассивных и активных операций не соответствует общепринятым понятиям о коммерческих банках в странах с развитой рыночной экономикой. Необходимо возродить вексельное обращение и сделать обязательной покупку государственных ценных бумаг коммерческими банками. Именно вексельное обращение в сочетании с регулированием норм резервирования обеспечивает достаточно полное регулирование деятельности коммерческих банков.

Коммерческие банки, действующие на региональных финансовых рынках, могут быть подразделены на три основные группы:

1) банки межрегионального значения, обслуживающие финансовые рынки на большой территории;

2) коммерческие банки, обслуживающие региональные центры областей, краев, республик;

3) региональные отделения и филиалы центральных московских банков.

Предложенная классификация элементов банковской системы имеет свои особенности в различных районах России.

Коммерческие банки являются центром финансово-кредитной системы региона, сосредоточивая денежные ресурсы бизнеса и населения. Ссудные и инвестиционные операции банков обеспечивают и движение товаров, и услуг от производителей к потребителям, и финансовую деятельность в регионе. Структура банковской системы в регионе может быть довольно разнообразной и обусловлена его социально-экономическим потенциалом: от мощных коммерческих банков с филиалами, размещенными в других государствах, до небольших банков, с помощью которых обеспечивается финансирование мелкого бизнеса.

Коммерческие банки, действующие на региональных финансовых рынках, можно подразделить по форме собственности на акционерные и банки, образованные на паевых началах; по целям и субъектам обслуживания – на универсальные региональные банки, отраслевые, инновационные банки для обслуживания межотраслевых объединений, банки специализирующиеся на обслуживании общественных организаций и региональных органов управления. В системе коммерческих банков региона могут быть как универсальные банки, осуществляющие всю систему банковских операций и услуг и обеспечивающие комплексное обслуживание клиентов, так и специализирующиеся на отдельных видах деятельности – банки долгосрочного кредитования, сберегательные и т.д.

Сфера деятельности региональных коммерческих банков не ограничивается территорией отдельной области или крупного экономического района. Посредством разветвленной сети филиалов банки имеют широкие межрегиональные связи, что позволяет мобильно использовать финансовые ресурсы. В экономически слабом регионе, испытывающем недостаток свободных денежных средств, коммерческие банки испытывают затруднения в формировании необходимых уставных фондов для удовлетворения потребностей региона в кредитных ресурсах. Возникает ситуация, при которой коммерческие банки вливаются в более сильные банковские объединения. В регионах с мощным экономическим потенциалом на базе имеющихся финансовых ресурсов могут создаваться акционерные коммерческие банки, которые будут вкладывать свои капиталы в банки слабых регионов, превращая их в свои филиалы.

Многие региональные коммерческие банки имеют развитую и устойчивую сеть филиалов внутри региона. Создание таких филиалов обусловливается необходимостью обслуживания местных предприятий и действующих внутри региона финансовых потоков. Приоритетными как для головного банка, так и для его филиалов остаются интересы данного региона. Необходимость развития сети филиалов региональных банков вызвана также обеспечением работы с малыми предприятиями, фермерскими хозяйствами, частными предпринимателями и т.д.

Можно выделить следующие основные принципы функционирования коммерческих банков в регионе:

– создание достаточной автономии для региональных коммерческих банков, разграничение централизованного государственного ссудного фонда и ссудного фонда коммерческих банков;
– конкуренция между банками, возникающая с предоставлением всем субъектам рыночных отношений региона свободы в выборе обслуживающего банка;
– равноправное положение банков в части перетока денежных средств из централизованного ссудного фонда в ссудный фонд коммерческих банков в результате привлечения денежных средств на счета и во вклады;
– регулирование деятельности коммерческих банков со стороны Центрального банка в форме ставок рефинансирования, нормативов обязательных резервных фондов, условий проведения операций на открытом рынке через куплю-продажу государственных ценных бумаг и др.[1]

Основными задачами развития коммерческих банков региона являются: обеспечение потребности в наличных денежных средствах; бесперебойное ведение безналичных расчетов и платежей; кредитное обеспечение социально-экономического развития региона; привлечение средств юридических и физических лиц, а также эффективное их размещение; кредитование инвестиционных проектов и социально-экономических программ; предоставление широкого спектра финансово-кредитных услуг.

Система коммерческих банков региона должна способствовать структурной перестройке экономики посредством кредитного механизма, распространению инноваций на региональном уровне, активной инвестиционной политике, т.е. влиять на комплексное социально-экономическое развитие региона. Коммерческие банки предоставляют предприятиям, организациям, предпринимателям краткосрочные и долгосрочные кредиты на развитие материально-технической базы, на строительство предприятий, объектов торговли, общественного питания, сферы услуг и т.д., а также кредиты на временные нужды, в связи с финансовыми затруднениями и на другие цели.

Анализ структуры банковских кредитов по регионам России показывает, что в общем объеме кредитов преобладают краткосрочные. Структура кредитов в каждом регионе определяется как особенностями инвестиционного климата, так и экономической структурой хозяйства и интенсивностью развития производственной и непроизводственной сферы.

Развитие финансовых рынков на основе системы коммерческих банков в различных регионах позволяет перейти от вертикальных кредитно-финансовых связей к торговле кредитными ресурсами на основе горизонтальных связей. В области кредитных взаимоотношений региональных коммерческих банков с клиентами акцент переносится с объектов на субъекты кредитования. При этом отношения банка и предприятия предполагают оценку кредитоспособности заемщика в зависимости от представленного залога, гарантий, поручительств, страховых обязательств. В процессе отношений банков с субъектами региональной экономики, выступающими в качестве

[1] **Черных С.И.** Российские банки в конкурентной среде. – М., 2005.

заемщиков, необходим комплексный анализ состояния и структуры оборотных средств, включая привлеченные, источников их формирования, оборачиваемости оборотных средств, рентабельности, прибыли, состояния расчетов и т.д.

Существенная роль в развитии региональных финансовых рынков принадлежит различным финансово-кредитным институтам: инвестиционным компаниям, фондам, ссудо-сберегательным ассоциациям, финансовым компаниям, пенсионным фондам, а также страховым компаниям.

8.3. Формирование региональных финансово-кредитных институтов

Система финансово-кредитных институтов России находится в стадии формирования. Эти институты функционируют в единой системе с банками и страховыми компаниями и тесно взаимодействуют с региональным рынком ценных бумаг.

Инвестиционные компании посредством выпуска акций могут вкладывать часть дохода от их реализации в ценные бумаги различных фирм и предприятий региона. Ссудо-сберегательные ассоциации, занимающиеся ипотечным кредитованием, имеют право вкладывать часть доходов в государственные облигации. Значительная сумма акций, выпущенных предприятиями региона, может приобретаться пенсионными фондами. Таким образом, обеспечивается эффективное использование кредитных ресурсов и рыночное регулирование инвестиционной и финансовой деятельности в регионе.

Важными составляющими региональных рынков являются финансовые и инвестиционные компании, брокерские фирмы, которые необходимы для функционирования внебиржевого рынка ценных бумаг. Такие компании и фирмы призваны заниматься прежде всего первичным размещением ценных бумаг. Будучи постоянными участниками рынка ценных бумаг, они обеспечивают квалифицированные консультации о состоянии этого рынка, оценку объемов возможного размещения акций в регионе и условий размещения. Эти компании занимаются также рекламой выпусков акций предприятий, осуществляют их распространение через сеть брокерских контор, не прибегая к услугам фондовых бирж.

Региональные биржи

Анализ мирового опыта показывает, что формирование сети региональных фондовых бирж может происходить по различным моделям пространственного развития:

1) моноцентрической (одна главная национальная фондовая биржа, обеспечивающая выход на международный рынок, и несколько второстепенных региональных бирж, на которых обращаются ценные бумаги местного значения);

2) полицентрической (несколько равнозначных региональных бирж, имеющих выход на международный рынок и на которых обращаются ценные бумаги как национального, так и местного значения);

3) смешанная модель (одна главная национальная биржа и несколько бирж, обслуживающих крупные регионы)[1].

Учитывая особое значение пространственного аспекта в развитии экономики России, наиболее подходящей является смешанная модель, предполагающая функциониро-

[1] Анализ мирового опыта развития национальных и международных фондовых рынков представлен в работах: **Глобализация** и национальные финансовые системы / под ред. Д.А. Хансона и др. – М., 2005; **Баженов С.В.** Интеграция российского и международного финансовых рынков. – СПб., 2005; **Екенин Д.Ю.** Финансовый сектор экономики США в условиях перехода к информационному обществу. – М., 2005.

вание национальной (международной) фондовой биржи в главном финансовом центре – столице государства и нескольких фондовых бирж в региональных финансовых центрах, обслуживающих крупные экономические районы страны.

Следует особо выделить роль региональных бирж в вопросах формирования инфраструктуры рынка ценных бумаг: они обеспечивают в этой сфере совершенствование технологий, освоение новых систем, ввод новых инструментов. Региональные биржи обеспечивают подготовку проспектов эмиссий ценных бумаг акционерных обществ, информационную поддержку коммерческих предложений, организацию конференций и семинаров по рынку ценных бумаг, оказывают консультационные услуги по действующему законодательству, по вексельному обращению, по использованию возможностей ценных бумаг в хозяйственной жизни предприятий.

Деятельность региональных бирж способствует не только организации цивилизованных форм торговли на фондовом рынке, но и появлению новых участников рынка. Также осуществляется сбор и систематизация оперативной, статистической и аналитической информации о состоянии фондового рынка, предоставление данных членам биржи и клиентам, а также информационное обслуживание всех заинтересованных лиц.

Региональная фондовая биржа представляет собой многофункциональный финансовый институт, предоставляющий комплекс услуг и обеспечивающий развитие инфраструктуры на биржевом сегменте финансового рынка региона. Она осуществляет свою деятельность в сфере биржевых операций, торгов ценными бумагами и срочными контрактами расчетно-депозитарных операций, а также информационно-аналитических услуг.

Анализ работы региональных бирж показывает, что они занимаются не только чисто биржевой деятельностью, связанной с обслуживанием участников торгов, но и осуществляют функции инвестиционно-холдинговых компаний, торгово-посреднических и консалтинговых фирм, коммерческих банков и страховых компаний. Это происходит, с одной стороны, из-за общей неразвитости инфраструктуры рынка, вынуждающей биржи заниматься «околобиржевой» деятельностью, с другой стороны, вследствие обострения конкурентной борьбы за сферы влияния между новыми и традиционными рыночными структурами, неизбежно возникающей при переходе к рыночной экономике. В условиях развитой рыночной экономики биржи могут занять место лидеров предпринимательской активности в регионе, аккумулируя крупные массы финансовых ресурсов, они будут оказывать значительное влияние на экономическую деятельность.

Инвестиционные фонды и компании

Анализируя работу инвестиционных компаний регионов, саморегулируемая организация Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР) в помощь инвесторам ежеквартально составляет рейтинги надежности региональных инвестиционных компаний.

Регулярная публикация подобных рейтингов инвестиционных институтов делает данную информацию доступной для широких слоев населения и позволяет судить о привлекательности инвестиционных и финансовых компаний как для отечественных и иностранных инвесторов, так и для клиентов, удовлетворение потребностей которых является основополагающей целью инвестиционной деятельности.

Исследовать состояние внебиржевого рынка наиболее сложно, поскольку полная информация о сделках не публикуется ни в средствах массовой информации, ни в специализированных изданиях. Однако можно выделить некоторые общие тенденции:

□ Основная фигура первичного рынка – стратегический инвестор, приобретающий акции для управления или перепрофилирования предприятия. После консолидации пакета в одних руках рынок временно затихает до выплаты дивидендов, затем возможен сброс акций и падение их курсовой стоимости.

□ Формирование инвестиционных институтов в регионах осуществлялось по двум направлениям: в инициативном порядке и при крупных предприятиях для их непосредственного обслуживания. То же самое относится и к инвестиционным фондам, которые были созданы в основном в период чековой приватизации.

□ Инвестиционные фонды являлись реальными собственниками акций многих российских предприятий. Однако в составе инвестиционных портфелей большей части фондов находились крупные пакеты неликвидных акций (иногда до 70% от общей стоимости долгосрочных вложений), которые было трудно реализовать. С другой стороны, акции самих фондов в большинстве случаев также являлись неликвидными, что затрудняло привлечение средств мелких вкладчиков.

Основной вид деятельности чековых инвестиционных фондов на фондовом рынке – спекулятивные операции с высоколиквидными акциями (в основном из собственных активов) и государственными ценными бумагами с целью получения прибыли и начисления дивидендов по акциям инвестиционных фондов. По имеющимся оценкам доля прибыли, полученной инвестиционными фондами от дивидендов с предприятий, в большинстве случаев колебалась от 10 до 20%.

Надежды вкладчиков чековых инвестиционных фондов на высокие и регулярные дивиденды не оправдались. Однако неэффективность деятельности фондов в большой степени обусловливалась несовершенством правовой базы: двойное налогообложение не позволяло акционерам надеяться на высокие доходы, система оценки чистых активов фондов во много раз занижала их реальную стоимость и т.п. Поэтому для преобразования инвестиционных фондов в крупные институциональные инвесторы необходимо было прежде всего устранить многочисленные ограничения, установленные для чековых инвестиционных фондов действовавшим законодательством, создать определенные условия для того, чтобы мелкие вкладчики вкладывали средства в ценные бумаги инвестиционных фондов, которые бы затем инвестировали свои активы в ценные бумаги многочисленных эмитентов.

Согласно решениям Президента РФ и Правительства РФ должен был быть полностью решен вопрос о преобразовании чековых инвестиционных фондов в одну из трех форм субъектов экономической деятельности:

1) паевой инвестиционный фонд (ПИФ),
2) акционерный фонд,
3) обычное акционерное общество.

В случае преобразования в ПИФ владельцы акций чекового фонда становились владельцами паев паевого фонда. Если чековый фонд преобразовывался в акционерный фонд, то, соответственно, акционеры чекового фонда становились владельцами акций акционерного фонда. Преобразованному фонду следовало получить новую лицензию Федеральной комиссии по ценным бумагам (ФКЦБ)[1]. Третий вариант предполагал, что чековый инвестиционный фонд преобразовывался в обыкновенное акционерное общество открытого типа с другим направлением деятельности. Это требовало внесения определенных изменений в устав, акционеры чекового фонда становились владельцами акций нового акционерного общества.

Таким образом, два первых варианта предполагали преобразование чековых фондов в новые формы коллективного инвестирования, регулированием которых занималась Федеральная комиссия по ценным бумагам. Особых различий между рабо-

[1] В настоящее время ФКЦБ преобразована в Федеральную службу по финансовым рынкам.

той паевого и акционерного фонда не существует, несмотря на то что механизм работы у этих структур разный. И паевой, и акционерный фонд обслуживаются депозитарием, который обеспечивает контроль за техникой вложения средств. И тем, и другим фондом руководят управляющие компании, одинаково лицензированные, с одинаковыми требованиями со стороны регулирующих органов. Такая структура обеспечивает надежность вложений. Единственный минус акционерного фонда, по сравнению с паевым, заключается в двойном налогообложении доходов.

С точки зрения инвесторов, переход чековых фондов в новые формы сделал новую собственность достаточно ликвидной. Пай открытого ПИФа можно легко и быстро обратить в деньги, акции акционерных фондов – это ликвидные бумаги, которые котируются на фондовых биржах, и их можно реализовать по текущей курсовой стоимости.

Основная часть всех паевых инвестиционных фондов создана и действует в Москве. Это вполне естественно, так как именно там сосредоточена значительная часть финансовых средств, которые могут быть вложены в различные инвестиционные проекты. Однако то, что третьим по числу действующих ПИФов после Москвы и Санкт-Петербурга стал Новосибирск, свидетельствует не столько о достаточном числе потенциальных инвесторов, сколько о дальновидной политике руководства управляющих компаний, стремящихся повысить привлекательность игры на фондовом рынке за счет создания надежных и экономически привлекательных фондов. Пожалуй, трудно найти другую форму подобного доверительного управления инвестициями, которая рекламировала бы себя именно как стабильный источник постоянного дохода.

В последнее время произошел рост интереса юридических лиц к паевым фондам, проводятся переговоры и консультации с различными компаниями как о возможности внесения средств в активы действующих фондов, так и о создании паевых фондов специально под цели и задачи отдельных корпораций. Все это свидетельствует о том, что ряд особенностей организации паевых фондов и отсутствие налогообложения заработанных ими доходов позволяют им при прочих равных условиях обеспечивать более высокую доходность, чем у других финансовых учреждений.

Страховые региональные компании

Для непрерывного регионального воспроизводственного процесса в условиях, когда степень экономического риска значительно возрастает, необходимо оказание финансовой поддержки субъектам рыночной экономики, потерпевшим неудачу, в случае непредвиденных неблагоприятных обстоятельств. Для этого нужна широкая сеть независимых страховых компаний и организаций, действующих в каждом регионе.

Долгое время страховая деятельность в России была монополизирована государством и обособлена от финансово-кредитной системы и заключалась лишь в сборе денежных средств населения и предприятий и выплате страховых компенсаций. В условиях рыночной экономики, когда страхование становится одним из главных факторов устойчивого развития предприятий, организаций, фирм и отдельных предпринимателей, происходит быстрый рост страхового рынка. Кроме оказания чисто страховых услуг, страховые фирмы принимают участие в коммерческих операциях, осуществляют инвестиционную деятельность и тем самым служат катализатором развития предпринимательской деятельности в регионе.

В настоящее время действует большое число независимых страховых компаний, некоторые из них образовались при разделении Госстраха на отдельные компании. Вместе с тем для становления эффективной системы страховых организаций и создания страхового рынка требуется длительный период времени. Потребуется развитие альтернативных видов страхования, широкого спектра страховых услуг, за счет которых можно будет создать накопления денежных ресурсов в каждом регионе и исполь-

зовать их в качестве кредитного источника, прежде всего для формирования ресурсов долгосрочного кредитования. Только в этих условиях страховые компании смогут стать крупными поставщиками долгосрочных денежных средств для субъектов региональной экономики, а также занять место среди покупателей на региональных рынках ценных бумаг. Вывод о том, что страховые компании смогут стать одним из главных источников долгосрочных вложений в различные сферы экономики региона, следует из самой специфики страховой деятельности, характеризующейся тем, что между получением страховых взносов и выплатой возмещений клиентам проходит определенное время.

Выделяют несколько видов страховых организаций, действующих на региональных рынках страховых услуг:

– страховые компании, непосредственно заключающие договора страхования;
– перестраховочные фирмы, которые за соответствующее вознаграждение принимают на себя часть крупных рисков;
– посредники между страховщиками и страхователями;
– различные объединения страховщиков.

Страховые организации различных форм собственности в регионе действуют в условиях конкуренции, обеспечивающей свободу выбора для страхователей. Получают развитие новые виды страхования, отражающие новые потребности, заключаются договоры страхования с различной комбинацией рисков, предлагаются более удобные формы оплаты страховых договоров, стимулируется снижение страховых тарифов и повышение качества обслуживания клиентов. Страховые организации формируют запасные и резервные фонды, образуемые за счет отчислений от сумм платежей по видам страхования. В целях возмещения особо крупных ущербов применяется перестрахование – передача отдельных объектов или части риска на страхование от одной страховой организации другой, имеющей более крупные резервные фонды. Наличие в регионе различных конкурирующих страховых компаний позволяет развивать региональный рынок страховых услуг, обеспечивать страховую защиту интересов как бизнеса, так и отдельных граждан.

В последнее время рост новых сегментов страхового рынка осуществляется не за счет увеличения числа страховых компаний, а за счет двух факторов: структурного (появляются все новые виды страхования и совершенствуются уже существующие) и территориального (происходит все более полный охват малых городов и сельских районов). Общее число страховых компаний постепенно сокращается. Уменьшение численности страховщиков стало результатом мер, предпринятых Росстрахнадзором в основном из-за низкой платежеспособности фирм (небольшой уставный капитал компаний по сравнению со значительными выплатами страховых сумм). Совокупный уставный капитал региональных страховых организаций относительно небольшой. По современным оценкам и требованиям к выживанию в условиях жесткой конкуренции размеры собственных средств, в том числе и уставных капиталов, у региональных страховщиков недостаточны.

Страховой рынок характеризуется активными процессами объединения, слияния и поглощения страховых компаний. Большинство ликвидировавшихся компаний на самом деле не исчезли, а влились в другие, более сильные и высоко капитализированные фирмы. Именно возможность увеличения капитала является главным стимулом к объединению. Только укрупняясь и диверсифицируя свой бизнес, региональные страховщики могут соответствовать новым требованиям контролирующих органов и противостоять экспансии крупных столичных компаний, которые стараются внедриться в наиболее прибыльные сегменты регионального страхового рынка.

Региональные страховые компании занимаются почти всеми известными видами страхования: проведением всех видов как имущественного, так и личного неимущественного страхования и перестрахования; обеспечением гарантий сохранности имущества предприятий всех видов собственности путем страхования рисков его случайной гибели; страхованием финансовых и коммерческих рисков. Наиболее популярным видом страховой деятельности является страхование имущества, страхование от несчастных случаев, страхование грузов и средств наземного транспорта. Многие страховые компании имеют довольно узкую направленность, в частности, около 20% страховых фирм занимаются только медицинским страхованием.

Доля обязательного страхования в общем объеме страховых поступлений и выплат страховых возмещений сокращается. В то же время аналогичные показатели по добровольному страхованию в целом и по личному страхованию в частности постепенно увеличивались, но не переломили сложившуюся тенденцию. Поэтому можно констатировать, что в настоящее время обязательное страхование продолжает занимать лидирующее положение по отношению к добровольному личному и имущественному страхованию. Доля последнего вида страхования в страховых поступлениях растет, а в выплатах, наоборот, падает. Доли страхования ответственности и страхования жизни в общем объеме страховых премий снижаются, тогда как в выплатах страховых возмещений доля страхования ответственности остается неизменной, а доля страхования жизни также уменьшается.

С точки зрения обслуживания субъектов региональных рынков, наибольший интерес представляют такие виды имущественного страхования, как страхование транспорта и перевозимых грузов, а также страхование финансового риска, ответственности заемщиков за непогашение кредита и ответственности перевозчиков за своевременную доставку грузов. Анализ структуры страховых взносов позволяет сделать вывод о том, что перечисленные виды страхования пока не получают активного развития. Кроме того, наблюдается сокращение страхования финансовых рисков, особенно по кредитам банков (где в отдельных случаях невозврат кредитов составляет до 80%).

На сегодняшний день в регионах Сибири объем страховой суммы по заключенным договорам составляет примерно 20–25% от оценки всевозможных существующих рисков. Уровень этого показателя в западных странах колеблется от 90 до 95%. Изучение ситуации на страховом рынке позволяет сделать вывод, что именно небольшой уровень уставного капитала препятствует расширению сферы деятельности страховыми фирмами.

Классическим индикатором деятельности страховщиков является коэффициент выплат (т.е. отношение страховых выплат к страховым взносам). Его высокий показатель, как правило, весьма положительно характеризует страховую деятельность. Уровень выплат в регионах Сибири составляет 70–80% (в развитых странах он достигает 95–100%).

Одной из причин сравнительно невысоких значений коэффициента выплат по некоторым региональным страховым компаниям и по определенным видам страхования называют недостаточно стабильную экономическую ситуацию, при которой тарифы на услуги предусматриваются с большим запасом прочности. Другая причина – отсутствие высокоразвитого рынка ценных бумаг и направлений прибыльного вложения средств и их инвестирования. И, наконец, не последнюю роль в политике тарифов и страховых выплат играет стремление страховых компаний как можно быстрее собрать большой капитал, а подчас и просто «снять сливки». Несмотря на эти негативные явления, солидные фирмы постепенно уходят от краткосрочных целей и начинают ориентироваться на перспективное развитие. Дальнейшее повышение финансовых возможностей большинства страховых компаний позволит им принимать на страхование более серьезные риски и обеспечить тем самым надежную защиту интересов своих клиентов.

8.4. Регулирование финансовых потоков в экономике региона

Сфера товарно-денежного обращения региона

Основными источниками формирования финансовых ресурсов в регионе служат средства федерального и регионального бюджетов, средства предприятий и организаций различных форм собственности, средства финансово-кредитных учреждений, денежные сбережения населения, а также иностранный капитал. При этом каждый регион имеет специфические особенности формирования, распределения и использования кредитно-денежных средств[1].

Нормальное функционирование регионального рынка предполагает соблюдение пропорции между ростом денежных доходов и развитием сферы обращения, в которой реализуется основная масса денежных доходов населения. В противном случае часть денежных доходов населения, которая не может быть использована для покупки товаров и оплаты услуг, реализуется за пределами региона, а также накапливается в виде наличных денег, т.е. изымается из обращения и не возвращается в финансово-кредитную систему, не участвует в кругообороте товарных и финансовых ресурсов региона.

Для изучения сферы товарно-денежного обращения региона необходим ее анализ в динамике, в единстве всех его стадий, носящих повторяющийся динамический характер: формирование денежных доходов, их реализация в сфере торговли и платных услуг, перераспределение в финансово-кредитной системе, личные накопления. Изучение сферы товарно-денежного обращения региона включает выяснение особенностей товарного обращения, формирования и распределения денежных ресурсов в различных сферах экономики региона, межрегионального перераспределения денежных ресурсов через финансово-кредитную систему, межрегиональной миграции денег.

Анализ данных о величине и структуре денежных доходов и расходов населения регионов Сибири показывает, что имеют место существенные региональные различия, которые оказывают влияние на емкость регионального рынка.

По уровню среднедушевых доходов населения все регионы Сибири могут быть разделе на три группы. Первая группа – регионы со среднедушевым доходом населения ниже среднесибирского уровня: республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Алтайский край, Новосибирская, Омская, Читинская области. Вторая группа – регионы со среднедушевым доходом населения, превышающим среднесибирский уровень, но ниже среднероссийского уровня: Иркутская и Томская области. Третья группа – регионы с высоким среднедушевым доходом населения (выше среднероссийского уровня): Красноярский край и Кемеровская область.

Различия в уровне денежных доходов населения регионов Сибири во многом обусловлены отраслевой структурой хозяйства и характером структурных преобразований в экономике регионов. Так, для регионов с преобладанием сырьевых отраслей промышленности (угольная, нефтегазовая), а также для регионов с высокоразвитой рыночной инфраструктурой характерны высокие доходы населения. В регионах с преобладанием предприятий агропромышленного комплекса или машиностроительной отрасли отмечается низкий уровень денежных доходов населения.

Значительны региональные различия и в структуре использования денежных доходов. Здесь выделяются две группы регионов.

---

[1] Проблемы формирования финансовых ресурсов региона исследуются в работах: **Леонов С.Н., Иванченко О.Г., Рензин О.М.** Формирование финансовой базы региона. – Владивосток, 2001; **Рудько-Селиванов В.В., Савалей В.В.** Финансовые ресурсы региона. – Владивосток, 1997; **Маршалова А.С., Марчук Е.А.** Анализ финансово-экономических отношений в регионе. – Новосибирск, 1995.

Для первой группы, с удельным весом расходов на покупку товаров и оплату услуг ниже среднероссийского уровня (40–70% от уровня денежных доходов), характерен недостаточно высокий уровень развития региональных рынков, рыночной инфраструктуры и высокий уровень миграции денег (Республика Тыва, Алтай и др.).

Вторая группа регионов, с удельным весом расходов на покупку товаров и оплату услуг выше среднероссийского уровня (80–90%), характеризуется относительно высоким уровнем развития рынка и рыночной инфраструктуры и меньшими значениями показателей миграции денег (Омская, Новосибирская, Иркутская области и др.). Для Новосибирской области, являющейся центром оптовой торговли Сибири и имеющей высокий уровень развития торгово-посреднической и финансово-кре-дитной инфраструктуры, характерно существенное превышение притока денежных средств над его оттоком (превышение денежных расходов над доходами за счет миграции денег из других регионов Сибири).

Анализ структуры денежных доходов и расходов населения регионов Сибири за несколько последних лет показывает, что в структуре денежных расходов сокращается доля расходов на покупку товаров и увеличивается доля расходов на прирост сбережений в банковских вкладах, ценных бумагах и наличных деньгах (в рублях и иностранной валюте), а также на приобретение жилья. Характерной чертой для всех регионов является относительно высокая доля расходов на покупку товаров и низкая – на оплату услуг. Сопоставление структуры денежных расходов населения в России и в других странах показывает, что в силу неразвитости сферы услуг в нашей стране доля денежных расходов на оплату услуг составляет всего 20%, в то время как в индустриально развитых странах – 40–50%.

Анализ товарно-денежной сбалансированности региона

Важным фактором, влияющим на товарно-денежное обращение в регионе, является межрегиональная миграция денег. Ввоз и вывоз денег осуществляется по нескольким каналам, например:

- торгово-посредническими фирмами, использующими наличные деньги для расчета за товары;
- населением в связи с деловыми и частными поездками;
- предпринимателями, привозящими товары из других регионов для реализации на рынке;
- сезонными рабочими из других регионов, иностранными мигрантами.

Точные количественные расчеты размера миграции денег невозможны ввиду отсутствия статистических данных. Поэтому возможна только ее приблизительная оценка на основе данных региональных балансов денежных доходов и расходов населения, характеризующих превышение денежных доходов над расходами (или превышение расходов над доходами), денежные переводы, командировочные расходы, покупку иностранной валюты и другие операции, а также данных торговой статистики о продаже товаров на рынках, материалов бюджетных обследований семей.

Основным условием для развития регионального рынка служит сбалансированность товарно-денежных потоков при взаимодействии субъектов в процессе регионального воспроизводства. Товарно-денежная сбалансированность находит выражение в двух группах пропорций. Одну группу пропорций формируют показатели, характеризующие денежно-стоимостной аспект движения общественного продукта (денежные доходы организаций, платежеспособный спрос населения, денежные доходы и расходы населения). Вторую группу пропорций составляют величины, отражающие движение валового регионального продукта на стадии его создания и реализации. Функциониро-

вание сферы обращения должно обеспечивать постепенную трансформацию товарных потоков в денежные, и обратно.

В этой связи возникает необходимость проведения анализа товарно-денежной сбалансированности при взаимодействии субъектов сферы обращения. Анализ движения товарных и денежных потоков позволяет разработать для оценки товарно-денежной сбалансированности систему показателей, с помощью которой возможно выявить связь между субъектами при их взаимодействии по поводу движения товаров и денежных средств.

Исходя из этого взаимодействие субъектов может быть представлено следующим образом:

1) акты купли-продажи формируют товарный и денежный оборот;

2) между товарным и денежным обращением устанавливаются определенные пропорции, характеристикой которых служат объективно необходимые величины движения денежных средств;

3) обращение товаров и денежных средств формирует реализованную и нереализованную части доходов населения;

4) временной лаг между обращением товаров и денежных средств вызывает косвенные потери в доходах предприятий (организаций).

В соответствии с данной схемой система показателей взаимодействия субъектов состоит из четырех блоков. Каждый блок характеризует связи между участниками рыночных сделок:

блок 1 – формирование товарного и денежного обращения;

блок 2 – товарно-денежные пропорции;

блок 3 – товарная обеспеченность доходов населения;

блок 4 – косвенные потери доходов предприятий и организаций.

Показатели блока 1 предназначены для оценки скорости обращения товаров и денежных средств. Для определения скорости обращения товаров и денежных средств необходимы данные об общем объеме товарного и денежного оборотов за год и о средних остатках товаров и денежных средств на предприятиях и в организациях региона, информация о которых формируется органами статистики.

Для выявления пропорциональности обращения товаров и денежных средств в состав блока 2 включены показатели объективно необходимого объема денежного оборота, объективно необходимой скорости обращения денег и объективно необходимой величины денежных средств.

Показатели блока 3 отражают связь денежных доходов населения с товарными фондами торгующих организаций. При этом денежные доходы населения можно рассматривать как объемы совершенного и несовершенного товарно-денежного оборотов. Та часть доходов населения, которая истрачена на покупку товаров, выступает как реализованная часть дохода, принявшая товарную форму. Другая часть доходов населения остается нереализованной в течение определенного промежутка времени и поэтому не меняет денежную форму на товарную. Эта часть денежных доходов выражается в приросте денежных средств населения. Средства, израсходованные населением на покупку валюты, размеры которых значительны, должны быть включены в прирост денежных средств населения. Для характеристики материальной обеспеченности денежных доходов населения рассчитываются объемы предложения товаров и величины денежных доходов населения через реализуемую часть доходов. На основании показателей объемов предложения товаров, величин денежных доходов населения, приростов товарных запасов и сбережений населения рассчитываются коэффициенты материальной обеспеченности денежных доходов и сбережений населения.

Показатели блока 4 характеризуют возможные косвенные финансовые потери предприятий (организаций) из-за несовпадения времени обращения товаров и денежных средств. Их величина определяется на основе расчета коэффициента покупательной способности и реальной ценности величины оплаты за товары.

Рассмотрим взаимодействия субъектов хозяйствования при движении товарно-денежных потоков на основе статистических данных по Читинской области.

Для оценки связи между товарным и денежным оборотом произведены расчеты объективно необходимого объема денежного оборота крупных организаций (предприятий). На основе анализа выявлены положительные значения отклонения фактического объема денежных оборотов от их объективно необходимых величин, что свидетельствует о необоснованном расходовании денег, превышающем товарные возможности организаций. Согласно проведенной оценке, наблюдается недостаток денежных средств. В этой связи организациям следует осуществить анализ поступления и направлений расходования денежных средств, что позволит выявить причины их необоснованного расходования.

На основании произведенных расчетов можно отметить, что скорость обращения денежных средств по сравнению с ее объективно необходимой величиной значительно увеличилась. Это свидетельствует о наличии излишнего количества денежных средств, находящихся в обороте. Следовательно, для приведения в соответствие скорости оборотов товаров и денежных средств предприятиям (организациям) необходимо проводить сопоставление товарного и денежного оборота и выявлять причины привлечения и изъятия денежных средств из оборота.

На основании расчета объективно необходимой величины денежного оборота и скорости обращения денежных средств рассчитана объективно необходимая величина денежных средств для предприятий и организаций Читинской области.

Анализ данных показал, что за рассматриваемый период отмечается нарушение пропорциональности в движении товаров и денежных средств. Основной причиной нарушения пропорциональности стало, на наш взгляд, экономически необоснованное замедление скорости обращения денежных средств и низкий объем денежного оборота. Для избежания нарушения в пропорциях денежного обращения предприятиям и организациям необходимо осуществлять планирование движения денежных средств, что позволит на каждый момент времени располагать сведениями о возможностях их расходования в соответствии с необходимой величиной.

Проведенные расчеты коэффициентов материальной обеспеченности реализованной и нереализованной части денежных доходов населения показали, что в Читинской области при росте денежных доходов идет относительное сокращение денежных расходов населения на приобретение товаров. Данный факт может свидетельствовать о недостаточной ассортиментной насыщенности рынка, о незначительном использовании населением своих сбережений для приобретения товаров. Кроме того, наличие товарных масс в организациях розничной торговли, не обеспеченных денежными доходами населения, влечет за собой вероятность неоплаты товаров, поступивших для реализации, что может способствовать росту задолженности перед поставщиками, а значит, сокращению объема производства товаров.

На основании рассчитанных показателей можно сделать вывод о том, что у предприятий и организаций потребительского комплекса Читинской области существуют серьезные проблемы в платежно-расчетных отношениях. По нашему мнению, путями нормализации платежно-расчетных отношений должны стать формы стимулирования покупателей на основе предоставления скидок с оплаты товаров, использование в качестве гарантии платежа векселей, развитие операций по переуступке прав требований. В свою очередь, реализация данных мер основана на развитии соответствующих организаций рыночной инфраструктуры.

Таким образом, для оценки товарно-денежной сбалансированности при взаимодействии субъектов сферы обращения разработана система показателей, которая характеризует связи между товарным и денежным обращением. Она ориентирована на исследование взаимодействия субъектов сферы обращения, с акцентом на платежно-расчетные отношения между ними. Проведенный анализ товарно-денежной сбалансированности при взаимодействии субъектов читинского регионального рынка позволил выявить дисбаланс в движении товаров и денежных средств, что стало основой для выработки рекомендаций, направленных на приведение в соответствие товарных и денежных потоков.

Метод балансовых построений экономического оборота

Для изучения взаимодействия субъектов инфраструктуры с учетом их связи с другими участниками воспроизводственного процесса в регионе был использован метод балансовых построений экономического оборота в регионе. Система балансов находит широкое применение в зарубежной и отечественной практике для описания экономического оборота и взаимосвязи субъектов.

Построение балансов экономического оборота осуществляется в соответствии с системой национальных счетов, в рамках которой выделяют группы хозяйствующих субъектов по секторам экономики: рыночные отрасли, нерыночные отрасли, домашние хозяйства, государственные учреждения. С помощью экономического баланса можно охарактеризовать материально-вещественную и финансовую сторону движения общественного продукта в региональном воспроизводстве. Данный баланс интегрирует в себе межотраслевой баланс производства и распределения продукции (услуг) и финансовый баланс ресурсов и затрат, баланс денежных доходов и расходов населения.

Баланс экономического оборота в виде матрицы состоит из одноименных строк и столбцов, образующих отдельные балансы. Строки отражают ресурсы, а столбцы – их использование. Взаимосвязь между ними достигается на основе того, что показатель, фигурирующий в расходной части одного баланса, одновременно отражается в доходной части другого. В отличие от существующих балансов экономического оборота, для моделирования взаимодействия субъектов инфраструктуры розничной торговли региона выделен счет «Сфера обращения». С учетом этого изменения в состав блоков входят следующие счета:

◊ *Счет «Ресурсы воспроизводства»* отражает образование товарных ресурсов и их использование по звеньям хозяйства региона. Ресурсы воспроизводства создаются в процессе производства продукции в регионе и за счет ввоза продукции из-за пределов региона. Использование товарных ресурсов можно представить в виде прямых затрат сферы материального производства, производственного и непроизводственного накопления, потребления, вывоза продукции из региона.

◊ *Счет «Производственная сфера»* отражает формирование и структуру затрат на производство продукции, показывает источники формирования регионального дохода, его первичное распределение и перераспределение. В качестве источников формирования регионального дохода рассматривают объемы производства различных отраслей, амортизационные отчисления на восстановление основных фондов по отраслям, чистую продукцию отраслей. Первичное распределение регионального дохода в разрезе хозяйственных отраслей подразумевает начисление заработной платы работникам материального производства; отчисления с заработной платы; прибыль предприятий; чистые налоги. Первичное перераспределение регионального дохода включает в себя финансирование инвестиционных проектов, финансирование непроизводственной сферы за счет средств предприятий; выплаты населению за работу в производственной сфере; платежи в бюджет; сальдо взаимоотношений с кредитной системой.

◊ *Счет «Сфера обращения»* отражает формирование товарного и денежного оборотов в регионе. Доходы сферы обращения формируют денежные средства населения, непроизводственной сферы, поступления товаров и денежных средств из других регионов. Расходы данного счета включают в себя вывоз товаров за пределы региона и продажу товаров потребителям.

◊ В *счете «Потребление»* находит отражение использование ресурсов на создание нового продукта, поступивших из сферы обращения. Таким образом, доходная часть счета формируется в результате обращения денежных средств населения, непроизводственной сферы, направленных через сферу обращения на приобретение товаров и услуг.

◊ *Счет «Накопление»* характеризует материально-вещественную структуру капитальных вложений, прироста фондов предприятий. Образование ресурсов накопления осуществляется за счет финансово-кредитной системы, бюджетных ассигнований, расходов населения на индивидуальное строительство, расходов на капитальные вложения непроизводственной сферы, расходов предприятий сферы материального производства на капитальное строительство за счет собственных средств.

◊ *Счет «Непроизводственная сфера»* отражает источники финансирования данной сферы и направления расходования полученных средств. Доходы данной сферы формируются за счет оплаты населением услуг непроизводственной сферы, финансирования из финансово-кредитной системы, финансирования за счет фондов предприятий отраслей производства, финансирования за счет средств бюджета. К расходам непроизводственной сферы относятся денежные доходы работников непроизводственной сферы, отчисления с заработной платы работников, материальное потребление организаций непроизводственной сферы, расходы на капитальные вложения, платежи в бюджет.

◊ *Счет «Население»* отражает баланс денежных доходов и расходов населения. Доходы населения формируют денежные средства, полученные от производственной сферы, от непроизводственной сферы, из бюджетных средств, ввоз денег из других регионов. Население использует полученные доходы на приобретение товаров и оплату услуг через сферу обращения, на уплату налогов в региональный бюджет, на налоги и платежи финансово-кредитной системе, осуществляет вывоз денег.

◊ *Счет «Региональный бюджет»* отражает поступление средств и направление их расходования. Доходы регионального бюджета формируют поступления из сферы производства, поступления из непроизводственной сферы, поступления от населения, поступления от финансово-кредитной сферы. Полученные средства могут быть направлены на финансирование накоплений, финансирование непроизводственной сферы, финансирование населения.

◊ *Счет «Финансово-кредитная система»* отражает доходы и расходы по кредитам и ссудам банков, трансферты и дотации федерального бюджета. Доходы финансово-кредитной сферы формируют поступления из производственной сферы, поступления платежей из непроизводственной сферы, налоги и сбережения населения, поступления средств из других регионов. Из финансово-кредитной системы может осуществляться финансирование отраслей материального производства, непроизводственного накопления, непроизводственной сферы, пополнение средств местного бюджета, выплаты населению.

◊ *Счет «Внешние связи»* отражает межрайонное распределение товаров и денежных средств, объем ввоза и вывоза продукции отраслью.

За основу построения баланса экономического оборота региона была взята модель, разработанная в ИЭОПП СО РАН для прогнозных расчетов финансового оборота[1]. В исходную модель был добавлен блок «Сфера обращения» и заданы управляющие

[1] **Маршалова А.С., Марчук Е.А.** Анализ финансово-экономических отношений в регионе. – Новосибирск, 1995.

переменные. К управляющим переменным отнесены такие параметры, которые изменяются при каждом конкретном расчете, а именно: объемы промышленного производства (включая транспорт и строительство), объемы сельскохозяйственного производства, объемы оборота розничной торговли. К экзогенным переменным модели отнесены параметры и коэффициенты, описывающие технологические особенности отраслей и производств, финансовые отношения в регионе, особенности использования конечного продукта. Эти параметры заданы на основе имеющейся статистической информации при условном предположении, что они в процессе расчетов не меняются.

Для описания взаимодействия субъектов регионального рынка был построен баланс экономического оборота Читинской области. На основании данных баланса экономического оборота по счету «Производственная сфера» можно отметить, что 69,3% производственных ресурсов формировали собственные средства предприятий и организаций. Накопленная амортизация и полученная прибыль формировали производственные ресурсы на 22,8%, поступления средств из других регионов на 10,2% участвовали в создании продукта. Созданный продукт в сфере производства распределен по следующим направлениям: выплаты работникам материального производства – 27,6%, в непроизводственную сферу – 5,1, в местный и федеральный бюджет – 4,6, накопление – 24,4%. Потреблено в процессе производства ресурсов 38,3% от созданного продукта.

Рассматривая конкретных участников распределительного процесса, можно отметить, что доходы непроизводственной сферы формировали денежные средства населения, осуществляя оплату услуг (32,6%), местный бюджет (10,2%) и производственная сфера (23,9%). В расходах данного счета преобладают выплаты населению в форме оплаты работникам непроизводственной сферы (63,8%), а также приобретение товаров (продукции) для собственных нужд через каналы сферы обращения (более 32%).

В доходах населения можно отметить преобладающее поступление денежных средств в форме заработной платы из производственной и непроизводственной сферы, предпринимательской деятельности (82,5%). Основное направление расходование полученных средств пришлось на оплату товаров через сферу обращения (до 48%) и покупку валюты (30,9%).

Доходы финансово-кредитной системы и местного бюджета формировали как поступления из сферы производства, так и из непроизводственной сферы, а также средства из других регионов. По расходной части данных счетов сложились следующие направления выплат: из финансово-кредитной системы в местный бюджет – 39,6% поступивших средств, населению и непроизводственной сфере – 60,4%.

Доходная часть местного бюджета сформирована на основании налоговых поступлений от населения (28,1%), из сферы производства (24,1%), хотя большую часть доходов бюджета формировали дотации федерального бюджета (до 48%). Из местного бюджета выплачена в форме дотаций населению основная доля средств (60,6%).

Проведенный анализ баланса экономического оборота позволил установить, что через сферу обращения прошла значительная часть ресурсов региона – финансовых и товарных. Так, доходы данного счета формировали средства населения и непроизводственной сферы, полученные от продажи товаров и продукции, поступления из производственной сферы экспортной продукции для поставки ее за пределы региона. Расходная часть сферы обращения отражает реинвестирование полученных средств в местное производство через сферу потребления (за минусом экспортной продукции).

По счету «Накопление» нашли отражение инвестиции в основной капитал производственной и непроизводственной сферы за счет средств предприятий производственной и непроизводственной сферы, из бюджета на развитие отраслей экономики финансовых ресурсов не поступало.

Моделирование взаимодействия субъектов региональной экономики осуществлялось на основе программы прогнозирования экономического оборота в среде программирования Delphi 5.0. Программа для построения баланса экономического оборота региона позволяет прогнозировать возможные модели взаимодействия субъектов региональной экономики. В программе экзогенные переменные поделены на две группы. В первую группу включены коэффициенты, формирующие матрицу прямых затрат. Вторая группа переменных при изменении управляющих параметров формирует искомые (эндогенные) величины.

Информационной базой для прогнозирования экономического оборота Читинской области послужили данные с исчислением всех показателей в среднегодовых ценах текущего года. Модель включает в себя три укрупненных отрасли: промышленность, сельское хозяйство, торгово-посредническую деятельность. В состав отрасли промышленность были включены не только производства, выпускающие продукцию и товары, но и транспорт, строительство.

В соответствии с имеющейся информационной базой и техническими возможностями программы, прогнозные оценки взаимодействия субъектов основаны на следующих предположениях:

– экзогенные переменные являются величинами постоянными и служат основой для расчета прогнозных вариантов доходов и расходов непроизводственной сферы, населения, местного бюджета, финансово-кредитной системы, сферы обращения под влиянием изменения управляющих переменных;
– модель экономического оборота функционирует в замкнутой среде, исключающей влияние внешних факторов;
– допустима вероятность ошибок и пропусков в статистической информации.

В результате расчетов были построены прогнозные балансы экономического оборота Читинской области. Проведенные расчеты позволяют сделать следующие выводы о перспективах взаимодействия субъектов рынка:

♦ исходя из существующих тенденций в развитии по основным социально-экономическим показателям, в перспективном периоде основными звеньями, дающими импульс росту, будут сфера производства и сфера обращения;
♦ прогнозируемые темпы развития производства позволят увеличить доходы населения, сферы обращения, средства накопления;
♦ рост доходов субъектов будет способствовать увеличению расходования полученных средств на приобретение товаров и оплату услуг, на финансирование непроизводственной сферы;
♦ расходы субъектов в сфере обращения, в свою очередь, позволят реинвестировать полученные сферой материального производства через сферу обращения доходы в обновление основных производственных фондов, что позволит увеличить темпы производства товаров и услуг.

Глава 9

ВЛИЯНИЕ МАЛОГО БИЗНЕСА НА ФОРМИРОВАНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО СПРОСА И ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ

Одна из главных стратегических целей экономического и социального развития страны на современном этапе – рост доходов населения. Анализ ситуации, сложившейся в России на начало 2013 г., показывает, что модель развития, ориентированная на рост мировой экономики и высокие цены на нефть, действовавшая до начала кризиса 2008–2009 гг., в значительной степени исчерпана. В 2012 г. экономический рост стал затухать. ВВП вырос на 3,4%, но к началу 2013 г. темпы роста замедлились. Прогноз по росту ВВП на 2014 г. по базовому сценарию снижался несколько раз. Сначала с 4,3 до 3,7%, а к середине 2014 г. прогнозируется уже почти стагнация – рост на 0,5%. В 2015 г. ожидается рост ВВП на 0,9%, а в 2016 г. – на 1,9%.

В условиях ослабления динамики экспорта и торможения темпов роста инвестиций в основной капитал основным фактором роста становится потребительский спрос. Его оживление начиная с 2010 г. поддерживалось улучшением ситуации на рынке труда и ростом доходов населения, однако ситуация существенно различается в субъектах Российской Федерации в силу влияния региональных факторов как объективного, так и субъективного характера. По нашим расчетам, проведенным на базе данных Росстата РФ, среднероссийский уровень доходов населения в 2012 г. составил более 274 тыс. руб. в год на человека. По сравнению с предыдущим годом этот показатель вырос на 9,9%. Разброс по этому показателю между регионами-лидерами и отстающими субъектами Федерации – от 118 тыс. руб. (Республика Калмыкия) до 713 тыс. руб. (Ненецкий автономный округ).

Принято считать, что продолжение положительного тренда потребительского спроса в значительной мере зависит от позитивных изменений в реальном секторе экономики и секторе домашних хозяйств. Представляется, что еще одним фактором, влияющим на доходы населения и величину потребительского спроса, является уровень развития малого бизнеса в регионе.

9.1. Пространственные и отраслевые особенности развития российского малого предпринимательства

Пространственная структура малого бизнеса

Пространственная структура российского малого предпринимательства остается крайне неэффективной. Вследствие этого не используются значительные потенциальные возможности для роста производства товаров и услуг, занятости и доходов населения, не вовлекаются в экономический оборот имеющиеся значительные ресурсы региональных экономик.

По состоянию на конец 2012 г. в России было зарегистрировано 2003 тыс. малых предприятий[1]. Показатель так называемой плотности малых предприятий, т.е. число МП в расчете на 1000 жителей, составил 14 малых предприятий. Это значение ниже, чем в странах с развитой экономикой, где количество малых предприятий на 1000 жи-

[1] Данные по малым предприятиям за 2012 г. даны по кн.: **Регионы** России: социально-экономические показатели, Росстат, М: 2013 г. http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_47/Main.htm

телей приближается к 30. Количество малых предприятий по федеральным округам и плотность этого показателя представлены в табл. 9.1.

Почти треть малых предприятий расположена в Центральном федеральном округе (28,1%), 17,9% – в Приволжском федеральном округе; в Сибирском федеральном округе – 13,8%, почти столько же, сколько в Москве – 12% всех малых предприятий России. В Уральском федеральном округе количество МП меньше, чем в Санкт-Петербурге (9,1% и 10,5% всех малых предприятий соответственно).

Таблица 9.1

Показатели развития малых предприятий (МП) по федеральным округам РФ на конец 2012 г.

Федеральный округ	Количество МП, тыс. ед.	Плотность МП на 1000 чел.	Среднесписочная численность работников*, тыс. чел.	Оборот МП, млрд руб.
Центральный	564,5	14,6	3372,3	8731,8
Северо-Западный	323,7	23,6	1248,3	2531
Южный	151,9	10,9	841,1	1819
Северо-Кавказский	50,4	5	289,1	586,8
Приволжский	358,5	12	2302	4228,8
Уральский	183,5	15	918,2	2154,1
Сибирский	277,7	14,4	1333	2505,5
Дальневосточный	92,6	14,8	451,7	906,1

*Без внешних совместителей.

По регионам России наблюдается значительная дифференциация уровня развития малых предприятий (рис. 9.1).

Россия продолжает существенно уступать странам с развитой рыночной экономикой по численности занятых в малом бизнесе. В конце 2012 г. среднесписочная численность занятых на малых предприятиях (без учета внешних совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера) в России составила более 10,7 млн человек или 15,7% всех занятых в экономике. На малых и средних – 18,4%. Для сравнения доля малых и средних предприятий в общей численности занятых еще в 1995 г. составляла: в США – 70%, Японии – 78%, Италии – 73%, Франции – 54%.

Сложившаяся типология регионов по численности занятых на малых предприятиях в структуре федеральных округов Российской Федерации, представленная на рис. 9.2, также демонстрирует высокую степень неравномерности. В 2008 г. численность занятых на малых предприятиях ЦФО почти в 10 раз превышала численность занятых на малых предприятиях ДВФО. Сумма занятых на малых предприятиях трех федеральных округов – УФО, СФО, ДВФО (2230 тыс. человек) почти совпадала с численностью занятых в одном Приволжском федеральном округе (2195,1 тыс. человек). Близкие соотношения сохранились до конца 2012 г. (2702,9 тыс. человек и 2302 тыс. человек соответственно).

Не отвечает «золотой середине» и отраслевая структура малого бизнеса. Для этого требуется, чтобы основная производственная деятельность более 60% общего количества малых предприятий входила в производственные сектора. Фактически в России почти половина всех малых предприятий связаны с обслуживанием населения – это торговля и сфера услуг. Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспорт-

ных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования составляли на конец 2012 г. около 40% всех видов экономической деятельности малых предприятий.

Отраслевая структура малых предприятий некоторых федеральных округов в отдельно взятые периоды близка к общероссийской структуре. В табл. 9.2 приводятся данные по доле малых предприятий и доле занятых по отдельным видам экономической деятельности в целом по России и СФО в конце 2011 г.

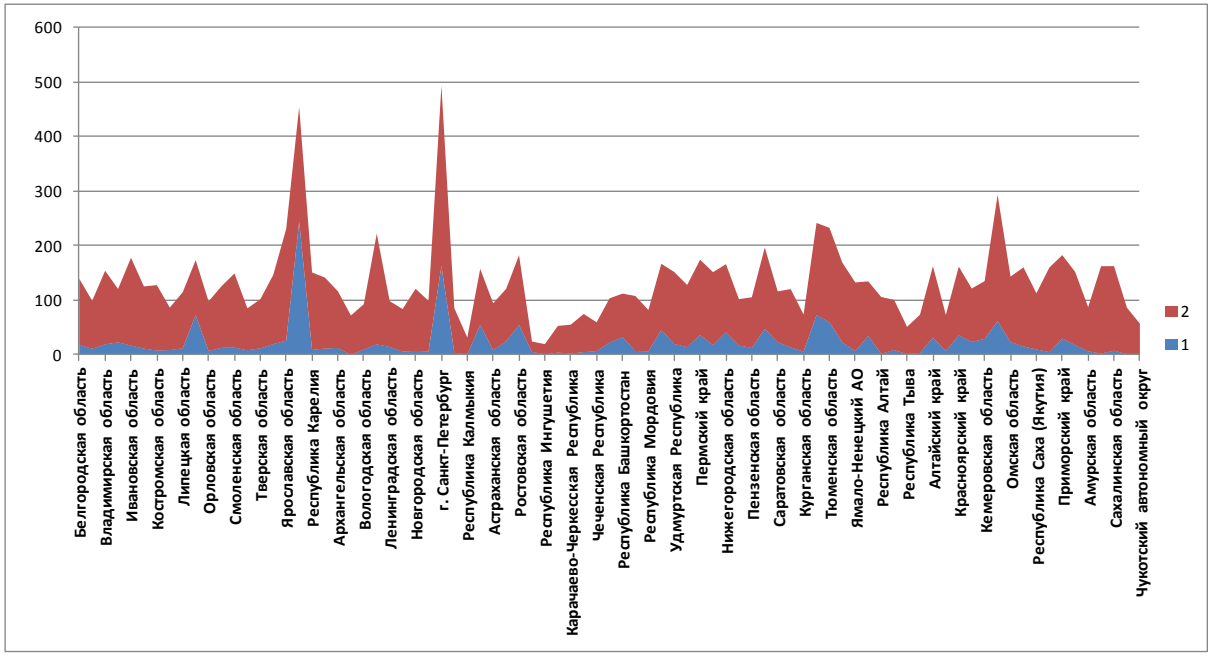


Рис. 9.1. Дифференциация развития малого бизнеса в регионах России. Данные на конец 2011 г.

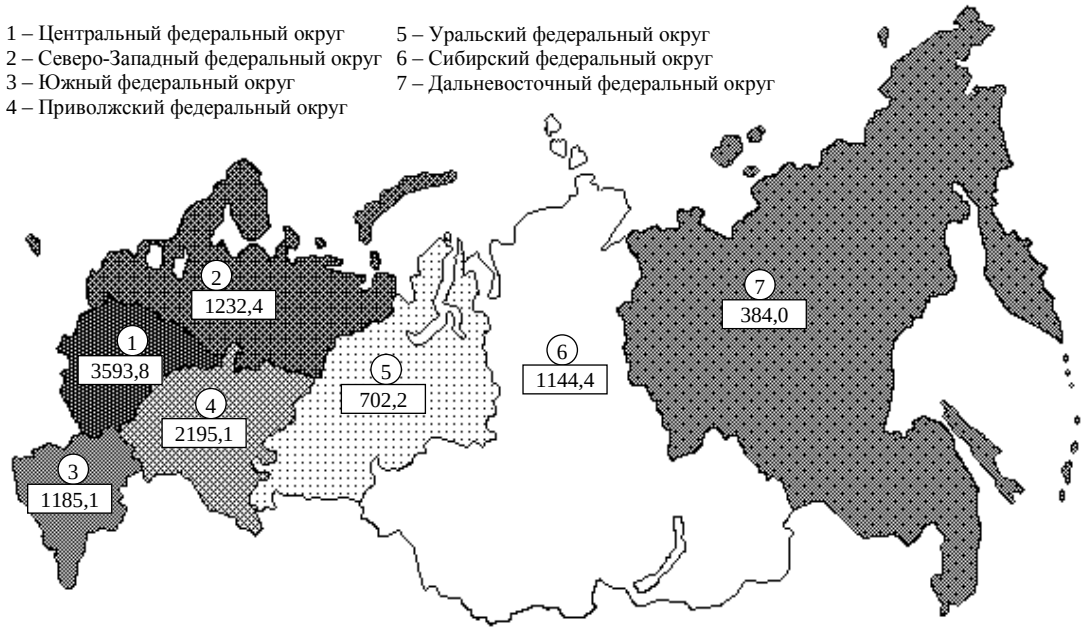


Рис.9.2. Распределение среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий по федеральным округам Российской Федерации в 2008 г., тыс. чел.

Таблица 9.2

Доля МП и доля занятых по отдельным видам экономической деятельности в России и СФО в 2011 г., %

Показатель	Доля МП		Доля занятых*	
	РФ	СФО	РФ	СФО
Обрабатывающие производства	9,3	9,3	14,8	15
Строительство	11	10,2	13,7	11
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, бытовых изделий и предметов личного пользования	39,6	40,5	28,9	27,5
Транспорт и связь	6,3	6,4	5,5	5,6
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	20,8	20,2	20,4	21,5
В том числе научные исследования и разработки	0,7	–	0,7	0,3

*Без внешних совместителей.

Приоритет отраслевого подхода в государственном регулировании малого бизнеса

Выделяя два аспекта стратегических целей государственного регулирования и поддержки малого предпринимательства – отраслевой и пространственный, отметим, что баланс в целевых установках и мерах этих направлений воздействия отсутствует. В последнее время приоритет отдается отраслевому подходу. Государственная политика регулирования и поддержки малого предпринимательства не нацелена на улучшение пространственной структуры малого предпринимательства. Усилия всех ветвей и уровней власти в основном ориентированы на показатели в целом по России, а цели и задачи имеют ярко выраженный отраслевой характер.

Примером такой политики можно считать проект «Развитие малого и среднего предпринимательства», разработанный Министерством экономического развития в 2009 г., который определил цели и целевые индикаторы этого сектора экономики на ближайшую перспективу. Проектом предлагалось выделить две цели: увеличение доли малого и среднего предпринимательства в экономике и формирование инновационно-производственной структуры малого и среднего предпринимательства. На реализацию целей проекта были направлены 11 задач и 69 мероприятий, из которых основная часть – 10 задач и 55 мероприятий – носили общеотраслевой характер.

Четыре целевых индикатора проекта отражали существенную динамику роста качественных характеристик развития малого и среднего предпринимательства. Предполагалось, что к концу 2012 г.:

1) доля занятых в малых и средних компаниях по отношению к занятым в экономике увеличится в 2 раза – до 28%;

2) доля выпуска малых и средних компаний в валовом внутреннем продукте увеличится в 1,5 раза – до одной трети ВВП;

3) рост количества малых и средних компаний на 1 тыс. человек увеличится на 15% – до 11,4 компаний;

4) доля оборота малых и средних предприятий неторговой сферы увеличится на 50% от общего оборота данного сектора экономики.

Что из задуманного удалось осуществить? Данные Росстата позволяют оценить два показателя: долю занятых в малых и средних компаниях по отношению к занятым в экономике и количество малых и средних компаний на 1 тыс. человек. Первый показатель достичь не удалось: как указывалось выше, доля занятых в малых и средних компаниях по отношению к занятым в экономике к концу 2012 г. составила 18,4%, а не 28% как планировалось. Но удалось превысить плановое значение другого показателя: к концу 2012 г. количества малых и средних компаний на 1 тыс. человек составило 14 компаний при плановом ориентире 11,4 компаний. Отраслевой подход в регулировании развития малого и среднего предпринимательства не подтвердил свою эффективность.

Если рассматривать региональную политику как целенаправленную деятельность органов власти, как систему намерений и действий, реализующую интересы государства, как систему мер, осуществляемых региональными властными структурами, то очевидно, что пространственный аспект развития малого предпринимательства выпадает из стратегических задач региональной политики.

Усиление отраслевой направленности в государственном регулировании развития малого предпринимательства напоминает принципы социалистической распределительно-отраслевой системы управления, когда социально-экономическое развитие регионов по существу было результатом отраслевых решений.

Развитие малого предпринимательства не стало важной компонентой региональной политики, хотя пространственный аспект малого предпринимательства должен входить в сферу интересов государственного регулирования территориального развития, являясь одновременно важной компонентой и региональной политики, и политики государства в сфере регулирования и поддержки малого предпринимательства. Однако из-за отсутствия законодательных основ нет согласованности и координации действий в реализации поставленных задач этих важнейших направлений государственного управления. Межрегиональная дифференциация малого предпринимательства усиливает неоднородность экономического пространства России, снижает конкурентоспособность региональных систем.

Региональный аспект развития малого предпринимательства не отражен в целевых установках, хотя необходимость учета региональной компоненты во всех принимаемых решениях признается центром. Отсутствие пространственной компоненты в обязательном мониторинге состояния малого предпринимательства и целевых установках снижает эффективность управленческих воздействий государства на процесс развития малого предпринимательства, закрепляет стереотип «точечной» макроэкономики в управлении, в соответствии с которой экономика рассматривается как однородный монообъект, исключает из рассмотрения пространственного распределения экономических ресурсов страны важнейший фактор: фирмы малого бизнеса. Тем самым увеличивается дифференциация регионов по показателям потребительского спроса и доходов населения, что в конечном счете приводит к снижению темпов роста в целом всей экономики страны.

9.2. Прогнозирование влияния малого бизнеса на потребительский спрос и доходы населения

Методики формирования прогнозных показателей потребительского спроса и доходов населения

Влияние малого бизнеса на потребительский спрос и доходы населения не учитывается при разработке краткосрочных и среднесрочных прогнозов. Прогнозирование потребительского спроса и доходов населения осуществляется в рамках общего процесса прогнозирования, регламентированного Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596. «О порядке разработки прогноза социально-эко-

номического развития Российской Федерации». Этим Постановлением утверждены Правила разработки Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие порядок, сроки согласования и рассмотрения материалов.

Прогнозы потребительского спроса и доходов национальной экономики базируются на экстраполяции динамики этих индикаторов социально-экономического развития и сравнении базовых и прогнозируемых периодов. Выполняемый одновременно комплексный анализ состояния потребительского рынка и рынка труда в рамках страны и в масштабе отдельных регионов осуществляется экспертно, и не сопровождается четко прописанной методикой.

Методология формирования показателя «денежные доходы населения», используемая Росстатом, учитывает следующие источники:

– заработную плату наемных работников (начисленную заработную плату, скорректированную на изменение просроченной задолженности);
– доходы лиц, занятых предпринимательской деятельностью;
– социальные выплаты (пенсии, пособия, стипендии, страховые возмещения и прочие выплаты в денежной форме);
– доходы от собственности в виде процентов по вкладам, ценным бумагам, дивидендов;
– другие доходы.

В прогнозе Минэкономразвития на среднесрочную перспективу предполагаются изменения в структуре доходов: повышение доли заработной платы и снижение доли доходов от собственности и предпринимательской деятельности, увеличение доли прочих доходов (табл. 9.3).

Таблица 9.3

Структура денежных доходов населения 2011–2015 гг.

Источники денежных доходов населения	2011	2012	2013	2014	2015
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100
Оплата труда	39,8	41,8	42,2	42,3	42,5
Социальные трансферты	18,1	18,5	18,5	18,5	18,2
Доходы от собственности и предпринимательской деятельности	12,8	12,5	11,9	11,4	11
Прочие доходы	29,3	27,2	27,4	27,8	28,3

Источник: «**Прогноз** социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». Министерство экономического развития Российской Федерации. 2012. URL: http://www.economy.gov.ru (дата обращения: 20.05.2013).

Нельзя исключить, что выполнение намеченных в прогнозе задач по структуре доходных источников усилит межрегиональную дифференциацию в доходах населения. Однако подобные меры скорее всего не приведут к усилению социальной напряженности в стране. Результаты недавно проведенных исследований в Высшей школе экономики доказывают, что россияне хотят, чтобы правительство уравняло всех по доходам с меньшей силой, чем хотят того же украинцы, латыши, греки и французы[1].

[1] Источник: **ВШЭ** http://slon.ru/economics/rossiyane_khotyat_byt_ravnymi_no_menshe_chem_ukraintsy-785498.xhtml

Разработка прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период осуществляется на основе Методических рекомендаций, разработанных Минэкономразвития[1]. Документ носит рекомендательный характер. В нем жестко не прописаны процедуры, которые необходимы для получения прогнозных показателей. Рекомендуется, например, провести комплексный анализ состояния потребительского рынка во взаимосвязи с общими социально-экономическими показателями, целью которого является выявление устойчивых тенденций в динамике оборота розничной торговли и факторов, определяющих эти тенденции на перспективу. Предлагается учитывать планируемые изменения в социальной сфере, темпы экономического роста, динамику основных макропоказателей, объем и уровень дифференциации доходов населения. Анализ может охватывать и специфические особенности развития экономики в различных регионах, такие как уровень инфляции, динамика и соотношение цен на разные группы товаров, дифференциация цен не только в рамках страны по регионам, но и в масштабе отдельных регионов.

Прогнозирование потребительского спроса населения включает два показателя:

1) оборот розничной торговли;

2) объем платных услуг населению.

Методические указания по определению обобщающих (стоимостных) показателей розничной торговли и порядок их формирования утверждены Постановлением Госкомстата России от 19.08.98 № 89. При прогнозировании оборот розничной торговли определяется как сумма товарных групп продовольственных и непродовольственных товаров, по каждому из которых выявляется зависимость поведения показателя от прироста реальных располагаемых денежных доходов населения и от динамики потребительских цен.

Рекомендуется *прогноз оборота розничной торговли* строить на основе показателей, охватывающей базисный и прогнозный периоды. Такой прогноз включает:

- динамику объема оборота розничной торговли;
- динамику оборота розничной торговли продовольственными товарами;
- динамику оборота розничной торговли непродовольственными товарами;
- динамику продаж отдельных продовольственных и непродовольственных товаров;
- динамику реальных располагаемых денежных доходов населения;
- индекс потребительских цен.

Основным прогнозируемым показателем, характеризующим рынок платных услуг населению, является статистический показатель общего объема платных услуг населению с учетом оценки скрытой и неформальной деятельности, как в целом, так и по видам платных услуг. Формирование этого показателя осуществляется на основе методики, утвержденной постановлением Госкомстата России от 25 февраля 2000 г. № 15, и Указаний к заполнению в формах федерального статистического наблюдения показателя «Объем платных услуг населению», утвержденных приказом Росстата от 23 июля 2009 г. № 147.

Система показателей *прогноза объема платных услуг населению* также охватывает базисный и прогнозный периоды. Такими показателями являются:

♦ динамика объема платных услуг населению;

---

[1] **Проект** приказа Минэкономразвития России «Об утверждении методических рекомендаций по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» от 20 ноября 2009 года. Источник: Министерство экономического развития Российской Федерации. http://www/economy.gov.ru/minec/documents/doc1259602057646

- ♦ динамика объема отдельных видов платных услуг населению;
- ♦ динамика реальных располагаемых денежных доходов населения;
- ♦ индекс потребительских цен;
- ♦ текущее и перспективное состояние отраслевых мощностей, определяющее реальный потенциал производства различных видов платных услуг;
- ♦ изменение удельного веса расходов на приобретение услуг в общих потребительских расходах;
- ♦ динамика и структура потребительских расходов на приобретение услуг.

В прогнозе состояния потребительского рынка важнейшим фактором является прогноз денежных доходов населения.

В Методических рекомендациях по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период прогноз денежных доходов населения предлагается рассчитывать на основе следующих показателей:

- прогноз фонда заработной платы;
- прогноз социальных трансфертов;
- прогноз остальных доходов (доходы от собственности и предпринимательской деятельности и их доли в структуре всех денежных доходов).

Проблемы прогнозирования малого предпринимательства в регионах

Субъекты Российской Федерации разрабатывают краткосрочные и среднесрочные прогнозы развития своих территорий в соответствии с «Методическими рекомендациями к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации», подготовленными Минэкономразвития. Руководствуясь Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596. «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации», Минэкономразвития направляет в регионы в соответствии с Графиком подготовки и рассмотрения проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, исходную информацию для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в соответствии с Методическими рекомендациями состоит из двух частей: текстовой (аналитического доклада) и табличных материалов показателей прогноза на среднесрочную перспективу.

В аналитическом докладе описываются обоснование количественных показателей социально-экономического развития региона в прогнозируемом периоде, а также возможности и степень выполнения целей и задач, поставленных органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по социальному и экономическому развитию региона на прогнозируемый период.

Табличная часть прогноза представлена Формой 2П, включающей 16 разделов, насчитывающих 675 расчетных показателей прогноза социально-экономического развития региона. При этом каждый регион представляет информацию по каждому показателю за три предыдущих года (последний год оценочно), а для планового периода в три года в структуре двух сценариев. Итого 9 значений по каждому показателю. Таким образом, каждый регион представляет в Минэкономразвития 6075 показателей. Минэкономразвития ежегодно получает базу данных от 83 регионов, содержащую более 500 тыс. показателей, многие из которых, избыточны и не используются

в последующих стадиях разработки прогноза. На основе этих данных разрабатывается сводный раздел Социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Согласно «Методическим рекомендациям к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» оценка малого предпринимательства и прогноз его развития в регионе должны формироваться исходя:

- из сценарных условий функционирования экономики на прогнозируемые периоды;
- общей концепции перспектив социально-экономического развития данного субъекта Российской Федерации;
- внутренних стимулов саморазвития сферы малого предпринимательства в данном регионе;
- масштабов и результативности мер поддержки малого предпринимательства, проводимых как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Методические рекомендации не содержат информации о том, какие методы должны использовать исполнительные органы субъектов Федерации, для того чтобы получить требуемые оценки.

Приведенные примеры свидетельствуют, что влияние малого бизнеса на потребительский спрос и доходы населения отмечается в методических рекомендациях разного уровня, но не предполагает количественной увязки этих показателей. Как результат, имеет место несогласованность методических подходов к оценке развития малого предпринимательства в целом по стране и в ее регионах. Например, в «Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» малый бизнес используется как фактор, стимулирующий потребительский спрос: «…поддержка развития малого и среднего бизнеса будут способствовать росту потребительского спроса со стороны домашних хозяйств». Значение основного индикатора развития сектора малого и среднего предпринимательства, используемого при разработке прогноза в стране со ссылкой на Основные направления деятельности правительства (ОНДП) и дорожную карту, представляется «Выпуск продукции малых предприятий, процентов к ВВП» (табл. 9.4).

Таблица 9.4

Выпуск продукции малых предприятий, % к ВВП

Наименование индикатора	Источник	2008	2009	2010	2011	2012
Доля выпуска продукции малых и средних предприятий	Карта проекта	21	22	23	27	29
	ОНДП	21				29

Источник: «**Прогноз** социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов».

Но аналога такого показателя нет в Форме 2П, которую представляют субъекты Российской Федерации в Минэкономразвития России. Нет такого показателя и в статистическом справочнике «Малое и среднее предпринимательство в России», регулярно представляемого Росстатом. При отсутствии информации затруднительно проследить региональный аспект влияния этого фактора на потребительский спрос и доходы населения.

Прогнозные данные по состоянию малого предпринимательства и реально располагаемых доходов населения не согласуются в национальном прогнозе и региональном разделе прогноза. Действующие методические положения и рекомендации не учитывают количественно влияние малого предпринимательства на доходы населения.

Количественная оценка влияния малого бизнеса на доходы населения регионов

Гипотеза относительно влияния малого бизнеса на потребительский спрос и доходы населения регионов может быть проверена с использованием эконометрических моделей. Этот инструментарий предусмотрен рядом методических положений и рекомендаций, разработанных Минэкономразвития. Например, эконометрические многофакторные модели используются для прогнозирования ценовых показателей в Методических рекомендациях по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. В «Методических рекомендациях к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» есть целый раздел «Основные принципы моделирования», где подробно излагаются подходы к использованию эконометрического моделирования.

Нами была сформирована модель множественной регрессии, отражающая влияние региональных факторов на среднедушевые доходы населения, и проведены расчеты по панельным данным 2006–2012 гг., содержащие 332 наблюдения. При этом использовался метод шаговой регрессии, суть которого заключается в последовательном включении социально-экономических факторов в уравнение регрессии и последующей проверке их значимости[1].

Проводилась серия расчетов с целью выяснения влияния на значение показателя «среднедушевые денежные доходы населения» в регионе отраслевой специализации, а также показателей, характеризующих уровень развития малого предпринимательства, бедности и неравномерности в доходах населения в регионе.

Выяснялось, как на величину доходов влияла структура видов экономической деятельности в регионе (данные 2008–2011 гг.)[2]. Были рассмотрены в качестве регрессоров: доля занятых в добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производствах, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды (эти виды деятельности в сумме формировали долю занятых в промышленности), доля занятых в сельском хозяйстве, охоте, лесном хозяйстве, рыболовстве и рыбоводстве, доля занятых в строительстве, доля занятых в оптовой и розничной торговле, ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, доли занятых в образовании и здравоохранении в общей численности занятых в регионах РФ.

Последовательное включение в регрессию данных о доле занятых различными видами деятельности позволили получить хорошо интерпретируемые результаты (табл. 9.5–9.7).

Регрессионная модель, полученная методом шаговой регрессии, имела вид:

$$ДДН_{it} = s_1 + s_2\ пром_{it\text{-}1} + s_3\ сел_{it-1} + s_4\ строит_{it-1} + s_5\ торг_{it-1} + \varepsilon,$$

[1] Если при включении нового фактора в модель коэффициенты регрессии не меняли свои значения и знаки, а множественный коэффициент корреляции возрастал, то данный факторный признак признавался целесообразным для включения в модель связи. При расширении перечня факторов проводился тест на мультиколлинеарность. Такое явление могло быть вызвано сложностью и взаимовлиянием процессов в экономических системах. Принято считать признаком мультиколлинеарности превышение парным коэффициентом корреляции величины 0,8.

[2] Возможность использования лагированных значений показателей при отсутствии данных 2012 г. подтверждается хорошей интерпретацией результатов расчетов.

где: $ДДН_{it}$ – среднедушевые денежные доходы населения в регионе *i* в году *t*, где *t*=2009, 2010, 2011, 2012;

$пром_{it-1}$ – доля занятых в добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производствах, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды в общей численности занятых в регионах *i* в году *t*, где *t*=2009, 2010, 2011, 2012;

$сел_{it-1}$ – доля занятых в сельском хозяйстве, охоте, лесном хозяйстве, рыболовстве и рыбоводстве в регионе *i* в году *t*, где *t*= 2009, 2010, 2011, 2012;

$строит_{it-1}$ – доля занятых в строительстве в регионе *i* в году *t*, где *t*=2009, 2010, 2011, 2012;

$торг_{it-1}$ – доля занятых в оптовой и розничной торговле, ремонте автотранспортных средств, мотоциклов в общей численности занятых в регионе *i* в году *t*, где *t*= 2009, 2010, 2011, 2012;

ε – символ ошибки.

Таблица 9.5

Зависимая переменная «среднедушевые денежные доходы населения» (базовая модель)

Константа	**27144 [7.9949847352]****
Доля занятых в промышленности	–174 [–2.5726121825]*
Доля занятых в сельском хозяйстве	–678 [–9.6158624732]**
Доля занятых в строительстве	991 [7.0755393653]**
Доля занятых в торговле	–310 [–3.440042331]*
Число наблюдений	328
R^2	49%
F-статистика	F(4,323) = 77.21875 [0.0000]

В скобках указана t-статистика, * – 5%-й уровень значимости, ** –1%-й уровень значимости.

Таблица 9.6

Зависимая переменная «среднедушевые денежные доходы населения» (модель с учетом влияния регрессора «численность занятых в малом бизнесе»)

Константа	**28300 [9.1725257129]****
Доля занятых в промышленности	–156 [–2.5279907346]**
Доля занятых в сельском хозяйстве	–562[–8.6078185737]**
Доля занятых в строительстве	780 [5.8434222642]**
Доля занятых в торговле	–488[–5.0873771383]**
Численность занятых в малом бизнесе	10[5.878351401]**
Число наблюдений	325
R^2	55%
F-статистика	F(5,319) = 77.00225 [0.0000]

В скобках указана t-статистика, * – 5%-й уровень значимости, ** – 1%-й уровень значимости.

Таблица 9.7

Зависимая переменная «среднедушевые денежные доходы населения» (модель с учетом влияния регрессора «численность населения с доходом ниже величины прожиточного минимума»)

Константа	**46071 [13.702476846]****
Доля занятых в промышленности	–374 [–6.4507821374]**
Доля занятых в сельском хозяйстве	–608 [–10.824630296]**
Доля занятых в строительстве	442 [3.6975345095]**
Доля занятых в торговле	–594 [–7.0089652444]**
Численность занятых в малом бизнесе	8[5.1766736486]**
Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума	–522 [–9.0485942589]**
Число наблюдений	324
R^2	65%
F-статистика	F(6,317) = 97.12584 [0.0000]

В скобках указана t-статистика, * – 5%-й уровень значимости, ** – 1%-й уровень значимости.

Объясняющая способность модели – 49%. Все регрессоры значимые. Интерпретировать знаки при регрессорах можно следующим образом: чем выше была доля занятых в регионе в промышленности, сельском хозяйстве и торговле, тем ниже были среднедушевые доходы населения. Высокая доля занятых в строительстве была характерна для регионов с более высокими среднедушевыми доходами населения (см. табл. 9.5).

Модификация этой модели заключалась во включении регрессора среднесписочная численность работников без внешних совместителей занятых на малых предприятиях в регионах 2008–2011 гг. Объясняющая способность этой модели выше – R^2 = 55%. Знак значимого регрессора динамика среднесписочной численности занятых в малом бизнесе положительный. Регионы, в которых численность занятых в малом бизнесе была больше в период 2008–2011 гг., имели большее значение среднедушевых денежных доходов в период 2009–2012 гг. (см. табл. 9.6).

Ожидаемые результаты были получены при включении в регрессию показателя численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в регионе. Регионы, где численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума была выше, имели среднедушевые доходы ниже. Объясняющая способность этой модели выше предыдущей – 65%. Включение регрессора численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума отвечает формальным критериям выбора спецификации множественной регрессии (см. табл. 9.7).

Уточняющие расчеты показали, что достаточно высокая и значимая корреляция фиксировалась в период 2009–2012 гг. между среднедушевыми доходами населения и занятыми в малом бизнесе (+0,4). Корреляция рассчитывалась на панельных данных, состоящих из 325 наблюдений. Корреляция не была выявлена между показателями, характеризующими доходы населения и численностью индивидуальных предприятий. Однако высокая значимая корреляция существует между показателем численности индивидуальных предпринимателей в регионе и долей населения с доходами ниже прожиточного минимума (–0,25). Отрицательный знак означает, что в тех регионах, где численность индивидуальных предпринимателей была выше, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума была ниже.

9.3. Негативные явления в сфере малого предпринимательства последних лет

Драйверы экономического роста: теория и российские реалии

На современном этапе фокус экономической политики должен быть сосредоточен на факторах, обеспечивающих, во-первых, рост потребительского спроса и доходов населения, которые являются основными драйверами экономического роста, и, во-вторых, развитие тех отраслей специализации, занятость в которых приносила бы населению большие доходы.

Расчеты подтвердили, что численность занятых в малом бизнесе и число индивидуальных предпринимателей положительно и значимо влияют на факторы, формирующие потребительский спрос. Кроме того, те отрасли, которые традиционно связаны с крупными фирмами, прежде всего промышленность, на текущий момент не обладают потенциалом, который приводит к росту среднедушевых доходов населения. Это добавочная аргументация в пользу развития и всесторонней поддержки малого предпринимательства именно сейчас, когда остро стоит задача сохранения и повышения роста экономики.

Что же происходит в реальности?

Согласно официальным данным, отмеченным в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг., в первом полугодии 2013 г. в секторе малого и среднего предпринимательства зафиксирован ряд негативных тенденций. За период с 1 декабря 2013 г. по 1 августа 2013 г. произошло резкое сокращение числа индивидуальных предпринимателей на 422,2 тыс. человек (10,5%). В I квартале 2013 г. по сравнению с I кварталом 2012 г. согласно данным Росстата произошло сокращение количества малых предприятий (на 1,5%), количества средних предприятий (на 3,4%) и численности занятых на средних предприятиях работников (на 0,8%).

По данным, приводимым в СМИ сокращение было более значительное. С той же ссылкой на ФНС, что и Минэкономразвития СМИ сообщают, что к апрелю 2013 г. закрылись более 600 тыс. индивидуальных предпринимателей. Эта тенденция, безусловно, связана с возрастанием финансовой нагрузки на индивидуальных предпринимателей в связи с принятием Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования», который увеличил фиксированный размер страхового взноса на обязательное пенсионное страхование в 2 раза, до 32479,2 руб. (расчет исходя из размера двух МРОТ).

Был принят закон, который привел к сокращению занятости населения на малых предприятиях. Принятые решения способствовали формированию условий, приводящих к снижению доходов населения, потребительского спроса и, в конечном счете, к снижению роста экономики.

Так оно и происходило. Статистика подтверждает: потребительский спрос в этот же период снижает темпы роста. Темпы роста розничной торговли в первом полугодии 2013 г. снизились до 3,7 против 7,7% в первом полугодии 2012 г., а объем платных услуг населению – с 4,2 до 2% соответственно. Несмотря на то что по данным Росстата на предприятия малого бизнеса приходится 25,5% розничного товарооборота, в анализе причин снижения темпов роста розничной торговли не рассматриваются негативные явления в сфере малого предпринимательства.

Методические пробелы в прогнозировании и их последствия для роста экономики

В разделе Прогноза, посвященного анализу состояния экономики в 2013 г., замедление динамики оборота розничной торговли связано с изменением заработной платы в бюджетном секторе и ускорением роста потребительских цен без учета сокращения сферы торговли, которую организовал малый бизнес.

Почему так происходит? Одна из причин, на наш взгляд, заключается в том, что действующая методология среднесрочного прогнозирования национальной экономики не позволяет оценивать влияние уровня развития предпринимательской инициативы населения на индикаторы экономического роста. Подобная задача в принципе не ставится при прохождении и принятии законов, нормативных актов федерального и регионального уровней.

Как было показано выше, влияние малого бизнеса на потребительский спрос и доходы населения отмечается в методических рекомендациях разного уровня, но не предполагает количественной увязки этих показателей. Как результат, имеет место несогласованность в оценке развития малого предпринимательства в целом по стране и в ее регионах.

Прогнозы потребительского спроса и доходов национальной экономики базируются на экстраполяции динамики этих индикаторов социально-экономического развития и сравнении базовых и прогнозируемых периодов. Выполняемый одновременно комплексный анализ состояния потребительского рынка и рынка труда в рамках страны и в масштабе отдельных регионов осуществляется экспертно и не сопровождается четко прописанной методикой.

Прогнозные данные по состоянию малого предпринимательства и реально располагаемых доходов населения не согласуются в национальном прогнозе и региональном разделе прогноза. Действующие методические положения и рекомендации не учитывают количественно влияние малого предпринимательства на доходы населения.

Необходимо разработать и дополнить сложившуюся практику среднесрочного прогнозирования процедурами и методами, которые позволят давать оценку решений, принимаемых властными структурами в отношении малого предпринимательства с позиций их влияния на факторы экономического роста. Выполненные на формальном уровне с применением методов эконометрического моделирования эти подходы и процедуры значительно упростят процесс экспертного комплексного анализа состояния потребительского спроса и доходов, который обычно выполнялся.

Изложенные здесь методические пробелы в прогнозировании имеют серьезные последствия. Например, при обсуждении проектов федеральных законов в Государственной Думе, непосредственно влияющих на развитие малого предпринимательства, в пакете обязательных сопроводительных документов отсутствуют оценки влияния принимаемых мер на доходы населения и потребительский спрос, а, следовательно, и на рост (падение) экономики страны в целом.

При таком сопровождении 23 июля 2013 г. был принят Федеральный закон № 237-ФЗ «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" и статьи 14 и 16 Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхованию"», в соответствии с которым для индивидуальных предпринимателей с годовым доходом до 300 тыс. руб. произошел возврат к действующему ранее (в 2012 г.) принципу расчета – исходя из одного МРОТ.

Индивидуальные предприниматели с доходом, превышающим 300 тыс. руб., дополнительно к страховому платежу, рассчитанному исходя из одного МРОТ, будут уплачивать 1% от суммы дохода, превышающей пороговую величину в 300 тыс. руб. При этом сумма страховых взносов на обязательное пенсионное страхование не может превышать 129917 руб. (расчет исходя из восьми МРОТ). Многие эксперты отмечают, что принятые меры не смогут улучшить положение малого предпринимательства, что доходы в 300 тыс. руб. в год или 25 тыс. руб. в месяц получает незначительная группа предпринимателей, и угроза закрытия малых предприятий в 2014 г. остается. А, значит, остается угроза сокращения денежных доходов населения, потребительского спроса и темпов роста экономики.

Раздел III ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Глава 10
ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СИБИРИ

В бюджетном Послании президента РФ В. Путина, посвященном целям бюджетной политики государства на ближайшие три года (2014–2016 гг.), тема социальных расходов была в числе ключевых[1]. Президент подтвердил неизменность курса на выполнение в стране обязательств «социального государства». Он обозначил основные цели бюджетной политики на предстоящие три года, выделил трудности, ограничения и нерешенные проблемы в сфере бюджетного планирования.

Один из лейтмотивов послания состоял в том, что приоритетные задачи в социальной и экономической сферах развития страны нельзя рассматривать в отрыве от вопросов бюджетной политики. С одной стороны, направления развития должны быть в полной мере подкреплены источниками финансирования. В свою очередь, экономические ограничения предстоящего периода требуют существенной оптимизации структуры бюджета, выявления резервов и перераспределения их в интересах стратегических задач. Основные резервы состоят в повышении эффективности всех бюджетных расходов, усилении адресного характера социальной поддержки, проведении структурных реформ в социальной сфере.

Было отмечено, что в бюджетной сфере необходимо перейти к долгосрочной политике развития, что означает увеличение расходов на образование, науку и инфраструктуру (*здесь имеется в виду транспорт и энергетика*), качественное улучшение работы социальных отраслей, стимулирование предпринимательской активности и инвестиций.

Основным инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу предназначены стать государственные программы, обеспечивающие увязку стратегических и бюджетных элементов планирования, устанавливающие общие требования к политике федеральных ведомств и регионов в соответствующих сферах. Но для того, чтобы достичь должной эффективности этого инструмента при решении задач социального развития, требуется одновременно обеспечить ряд необходимых условий в сфере бюджетного планирования. Принципиально важно, на наш взгляд, что президент в числе таких условий назвал следующие.

В первую очередь, нужно законодательно закрепить единый базовый перечень государственных и муниципальных услуг и сформировать единую методологию расчета затрат на оказание таких услуг. При этом основные параметры госзадания следу-

[1] Электронный ресурс: http://www.kremlin.ru/news/18333

ет включать в качестве целевых показателей госпрограмм, чтобы было понятно, каких ориентиров должны достичь здравоохранение, образование, культура, другие приоритетные отрасли.

Далее президент отметил, что совместная работа с регионами по выполнению указов от 7 мая 2012 г. о социальных обязательствах государства еще раз показала необходимость изменения системы межбюджетных отношений. По итогам 2012 г. практически в каждом третьем субъекте РФ государственный долг превысил половину от собственных доходов. Одновременно наблюдается падение доли инвестиционных расходов. В этой связи необходим постоянный мониторинг финансового положения субъектов и муниципальных образований РФ, включая такие базовые показатели, как изменения основных параметров их бюджетов, структуры расходов, государственного и муниципального долга. По результатам этого мониторинга должны приниматься соответствующие своевременные меры. При этом субъекты РФ должны получить возможность планировать свою работу, не опасаясь постоянного изменения «правил игры», исходя из понятного объема софинансирования со стороны федерального бюджета.

По нашему мнению, адекватная постановка и успешное решение задач социального развития, осуществление государственных социальных расходов на основе единых общенациональных принципов и стандартов в России невозможны без глубокого исследования пространственных особенностей условий жизни и расселения населения в разных регионах страны и последующего учета этих особенностей в бюджетной политике и межбюджетных отношениях. Рассмотрению некоторого круга этих вопросов посвящена данная глава.

10.1. Пространственные особенности условий развития социальной инфраструктуры Сибири

Основные понятия

По одному из определений, *социальная инфраструктура* является «искусственной средой, созданной человеком». Она «обеспечивает функционирование сферы социального обслуживания и включает в себя объекты образования, культуры, здравоохранения, быта, коммуникаций и др.»[1]. Ее основная функция – способствовать воспроизводству населения региона, удовлетворяя социально-бытовые потребности населения, создавая «приемлемые» условия для развития индивидов, проживающих на определенной территории.

С системно-общественных позиций социальная инфраструктура представляет собой «социальную подсистему, структурированную особо, но вмонтированную в единую цепь социально-экономических отношений и развития человека»[2]. В современном государстве «независимо от мест расселения граждан им должна быть гарантирована определенная доступность социокультурных и бытовых услуг как воплощение принципа социальной справедливости, созданы предпосылки для развития личности»[3]. Организация функционирования и развития социальной инфраструктуры, адекватной этим целям, входит составным элементом в систему задач государственного и муниципального управления. Решение такой задачи связано с выявлением потребностей в объемах услуг, расчетом необходимого количества и пропускной способности (мощностей) учреждений обслуживания, обоснованием размещения объектов инфраструктуры в системе расселения, оценкой затрат по их созданию и функционированию.

---

[1] **Социология**: Энциклопедия. – Минск: Книжный дом. 2003, с. 897.
[2] Там же, с. 897.
[3] Там же, с. 897.

Наряду с другими факторами развитие и размещение объектов отраслей социальной сферы – социальной инфраструктуры – в большой степени зависит от пространственно-территориальных факторов и демографических процессов.

Половозрастная и профессионально-квалификационная структуры населения, типология и перспективы развития населенных мест, условия их пространственной доступности, транспортная сеть территории и перспективы ее развития являются важнейшими факторами при анализе состояния и прогнозировании развития социальных отраслей сферы услуг в том или ином регионе.

Под *расселением* населения понимают как процесс распределения и перераспределения населения по территории, так и его результат – сеть поселений на территории региона.

Анализ расселения – важный аспект исследования проблем уровня и условий жизни в рамках региональной экономики. От того, как распределяется население на городское и сельское, как оно рассредоточено в системе населенных пунктов разного типа и масштаба, зависят характеристики важнейших социально-экономических процессов в отдельных территориальных единицах.

Система расселения – исходное понятие при исследовании расселения населения методами системного анализа.

В зависимости от места, занимаемого в системе расселения, выделяются поселения – опорные центры расселения, периферийные, пригороды, города-спутники, городские агломерации и их центры. Важные количественные признаки – людность поселений (численность постоянного населения), плотность сети поселений, концентрация и дисперсность населенных мест.

Два основных *типа поселений* – городские и сельские, как правило, имеют существенные различия в функциональной (хозяйственной) структуре и людности.

Людность поселений – численность постоянного населения городских и сельских поселений, один из основных показателей при характеристике величины поселений и их классификации. Людность поселений обычно связана с социально-экономическими функциями, которые выполняет поселение в системе расселения[1].

Сельское расселение определяется как «форма территориальной организации жизни населения на внегородских территориях в виде совокупности сельских населенных мест различных типов, предназначенных для постоянного или временного проживания»[2]. В Сибири, на Дальнем Востоке широко распространены сельские поселения несельскохозяйственного профиля – поселения, жители которых, проживающие в сельской местности, заняты в промышленности (добывающей и обрабатывающей), на транспорте, в лесном хозяйстве и деревообработке и т.п.

С системой расселения непосредственно связана *территориальная организация социальной инфраструктуры*, формирующейся в поселениях, где происходит жизнедеятельность проживающего населения. Специфические особенности социальной инфраструктуры в сельской местности – меньшее разнообразие и небольшой объем оказываемых услуг, связанный с этим более высокий уровень затрат на единицу используемой мощности (или обслуживаемый контингент населения), меньшая развитость и оснащенность материально-техническими средствами по сравнению с аналогичными структурами города.

---

[1] **Демографический** энциклопедический словарь. – М.: Сов Энциклопедия, 1985. – С. 476.
[2] Там же, с. 392.

Характеристика современного состояния пространственных условий развития социальной инфраструктуры Сибири

Среди современных исследований систем расселения в Сибири и связанных с этим особенностей условий жизни населения нам была интересна монография «Ресурсное измерение социальных условий жизни населения Восточной Сибири», посвященная изучению ресурсно-социальных взаимосвязей на территории Восточной Сибири (включая Республику Саха (Якутия))[1].

При проведении типологии систем расселения Восточной Сибири, анализ совокупности показателей, характеризующих системы расселения в административно-территориальных образованиях (муниципальных районах) семи субъектов Российской Федерации[2], позволил авторам выделить пять типов систем расселения: очаговый, редкозаселенный, среднезаселенный, относительно густозаселенный и густозаселенный. Состав использованных показателей и их значения представлены в табл. 10.1.

Таблица 10.1

Характеристика типов систем расселения на территории Восточной Сибири

Показатель	Типы систем расселения				
	очаговый	редко-заселенный	средне-заселенный	относительно густо-заселенный	густо-заселенный
Плотность населения, *чел./км*^{2}	0,08	0,8	4,1	12,1	более 45
Плотность сети населенных пунктов, *число насел. пунктов / площадь р-на*	0,08	0,97	5,6	15	20,5
Среднее расстояние от районных центров до столиц субъектов, *км*	2080	586	280	122	менее 100
Среднее межселенное расстояние, *км*	96	45	20	18	5

Источник: **Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М.** Ресурсное измерение социальных условий жизни населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012. – С. 122.

Исследование показало, что на территории Восточной Сибири преобладает «среднезаселенный» тип систем расселения, в которых проживает около 2,2 млн человек. Он характеризуется низкой плотностью населения (в среднем 4,1чел./км^2) и разреженным характером сети населенных пунктов: среднее межселенное расстояние составляет порядка 18 км, среднее расстояние от районных центров до столиц субъектов – 122 км. На территории «очагового» типа расселения проживает около 208 тыс. человек, «редкозаселенного» – 1286 тыс. человек, «относительно густозаселенного» типа – 267 тыс. человек. Пятый «густозаселенный» тип образуют все городские округа рас-

[1] **Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М.** Ресурсное измерение социальных условий жизни населения восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012.

[2] Красноярский край, Республика Хакасия, Республика Тыва, Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия).

смотренных семи субъектов Федерации и два муниципальных района – Ангарский (Иркутская область) и Нерюнгринский (Республика Саха), где на компактных территориях в общей сумме проживает 4297 тыс. человек.

Вышеназванное исследование охватило лишь семь субъектов Российской Федерации, географически расположенных на территории Восточной Сибири. Это не дает возможности для более широких сравнительных региональных сопоставлений, для рассмотрения всех сибирских субъектов Федерации на фоне других территорий страны. В связи с этим нами был рассчитан ряд количественных характеристик пространственных условий жизнедеятельности населения, охватывающих все субъекты Сибирского федерального округа и восемь федеральных округов РФ (табл. 10.2 и табл. 10.3). Состав показателей, в силу ряда причин, отличается от тех, что были использованы при анализе пространственных характеристик систем расселения в семи субъектах РФ на территории Восточной Сибири.

Наш анализ основывался на статистических данных, публикуемых Росстатом РФ. На их основе были рассчитаны два специальных показателя: 1) плотность сети поселений на территориях субъектов РФ и 2) средняя людность сельского поселения. Следует подчеркнуть, что если в исследовании по Восточной Сибири рассматривались «населенные пункты», то в нашем случае использовались данные лишь о числе «поселений», являющихся одним из видов муниципальных образований РФ. Как известно, в состав одного поселения могут входить несколько населенных пунктов. Поэтому число «поселений» в РФ значительно меньше числа «населенных пунктов». Число поселений в каждом субъекте РФ определялось по данным Росстата и включало количество городских округов, городских поселений и сельских поселений.

Сибирские субъекты Федерации очень неоднородны с точки зрения пространственных характеристик жизнедеятельности населения на своей территории. По плотности населения различия между ними достигают почти 24 раз – от 1,2 чел./км^2 в Красноярском крае до 28,7 чел./км^2 в Кемеровской области. Относительно высокая плотность населения, выше среднероссийской, присуща только пяти субъектам СФО из двенадцати. По плотности сети поселений различия несколько меньше, но тоже достаточно высоки – 17,5 раза.

Самой высокой плотностью сети поселений характеризуется Алтайский край, его показатель – 4,03 ед./тыс. км^2 – более чем в три раза выше среднего по стране (1,24 ед./тыс. км^2). Далее следуют: Омская область (2,78), Новосибирская область (2,59), Кемеровская область (2,14), Республика Хакасия (1,49) и Республика Алтай (1). В остальных шести субъектах СФО плотность сети поселений на 1 тыс. км^2 менее одного поселения. Так, например, в Томской области показатель равен 0,39. Более низкая плотность сети поселений лишь в Красноярском крае, 0,23.

Однако по средней людности сельского поселения, составляющей 2656 человек, первое место в СФО занимает Томская область. (Отметим, что хозяйственной специализацией сельских поселений Томской области является, прежде всего, не сельское хозяйство как таковое, а нефте- и газодобыча, геологоразведка, лесозаготовки и лесное хозяйство.) Еще в двух субъектах СФО средняя людность сельского поселения выше среднероссийской (которая в 2011 г. составляла 1981 человек): в Кемеровской области (2397 человек) и в Республике Хакасия (2110 человек). В Алтайском крае средний показатель составляет только 1636 человек. Наименьшая средняя людность сельского поселения – в Республике Тыва (1197 человек) и в Забайкальском крае – лишь 1113 человек. Несомненно, такие характеристики региональных систем расселения населения серьезно усложняют и удорожают предоставление гарантируемых в стране объемов государственных и муниципальных услуг или же приводят к их низкому качеству или отсутствию.

Таблица 10.2

Некоторые количественные характеристики пространственных условий развития социальной инфраструктуры на территориях регионов Сибири в 2011 г.

Субъект Федерации	Плотность населения*, чел. /1 км^2	Доля сельского населения	Плотность сети поселений, ед./тыс.км^2 (расчетно)	Средняя людность сельского поселения, тыс.чел. (расчетно)	Дискомфортность климата, уровни**	Плотность автодорог общего пользования с твердым покрытием на 1000 км^2
Российская Федерация	**8,4**	**26,1**	***1,25***	**1,981**	**1–5**	**43**
СФО	3,7	27,8	*0,74*	*1,545*	1–5	28
Юг Западной Сибири						
Омская область	14,0	28,4	2,78	1,535	…	76
Томская область	3,4	29,1	0,39	2,656	…	14
Новосибирская область	15,1	22,4	2,59	1,405	…	66
Кемеровская область	28,7	14,6	2,14	2,397	…	96
Алтайский край	14,3	44,8	4,03	1,636	…	208
Республика Алтай	2,2	71,3	1,00	1,616	…	33
Енисейский регион						
Красноярский край	1,2	23,5	0,23	1,381	1–5	11
Республика Хакасия	8,6	32,5	1,49	2,110	1	46
Республика Тыва	1,8	46,4	0,75	1,197	2	17
Байкальский регион						
Иркутская область	3,1	20,4	0,57	1,364	1–3	20
Республика Бурятия	2,8	41,2	0,77	1,587	1–2	20
Забайкальский край	2,6	33,6	0,88	1,113	1–3	34

* На 1 января 2012 г.

** **Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М.** Ресурсное измерение социальных условий жизни населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012. Уровни степени дискомфорта: 1 – умеренный, 2 – сильный, 3 – очень сильный, 4 – жесткий, 5 – крайне жесткий.

Таблица 10.3

Некоторые количественные характеристики пространственных условий развития социальной инфраструктуры на территориях федеральных округов РФ в 2011 г.

Федеральный округ	Плотность населения	Доля сельского населения, %	Плотность сети поселений, ед./тыс. км^2 (расчетно)	Средняя людность сельского поселения, тыс.чел. (расчетно)	Дискомфортность климата (оценка)	Плотность автодорог общего пользования с твердым покрытием на 1000 км^2
Российская Федерация	**8,4**	**26,1**	***1,25***	**1,981**		**43**
Центральный	59,3	18,4	7,01	1,853	1	240
Северо-Западный	8,1	16,3	0,92	1,905	…	47
Южный	33,0	37,5	3,80	3,531	1	144
Северо-Кавказский	55,7	50,8	9,38	3,162	1	294
Приволжский	28,7	28,9	5,48	1,642	1	152
Уральский	6,7	19,8	0,69	2,253	1–5	24
Сибирский	*3,7*	*27,8*	*0,74*	*1,545*	*1–5*	*28*
Дальневосточный	1,0	25,1	0,20	1,504	1–5	6.2

Если сравнить среднюю людность сельского поселения в Сибирском федеральном округе (1545 человек) с показателями других семи федеральных округов РФ, то округ оказывается на предпоследнем, седьмом месте. Самый крупный средний размер сельских поселений – в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах, 3531 и 3162 человека, соответственно. Это более чем в два раза выше, чем в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Плотность сети поселений в Сибирском федеральном округе – 0,74 ед./тыс. км^2 (6-е место), что в два раза ниже среднего по РФ (1,25 ед/тыс.км^2).[1]

Сельские поселения на территориях южных федеральных округов находятся в комфортном климате, расположены с высокой плотностью, достаточно близко друг от друга. Соответственно, здесь (к примеру, в Ставропольском и Краснодарском краях) складывается совсем иной уровень затрат региональных и местных бюджетов (как текущих затрат, так и капитальных) на оказание одинакового «пакета» социальных услуг, чем, к примеру, в муниципальных образованиях Забайкальского, Алтайского и Красноярского краев в Сибирском федеральном округе. Сибирским территориям объективно требуется более высокий уровень бюджетных расходов, необходимых для обеспечения одного и того же набора государственных и муниципальных услуг. Поэтому, при прочих равных условиях, разной должна быть и степень государственной поддержки региональных и муниципальных бюджетов со стороны бюджетов (или специализированных фондов) вышестоящего уровня.

[1] Первое место по плотности сети поселений с большим отрывом от других округов занимает Северо-Кавказский округ: 9,38 ед/тыс. км^2. На втором месте находится Центральный округ (7,01), затем следует Приволжский округ (5,48).

В заключительной главе выше названной монографии сделана попытка проведения количественного анализа взаимосвязей климато-ресурсных и социально-экономических факторов жизнедеятельности населения на территории Восточной Сибири.

В соответствии с выработанной концепцией, авторами на первом этапе исследования был сформирован исходный набор из 29 показателей (факторов), значимых для жизнедеятельности населения, объединенных в два блока. Блок природной среды составили 10 климатогидроресурсных факторов и 4 экологических фактора (повторяемость штилей, среднегодовая скорость ветра, сумма осадков, выбросы загрязняющих веществ в атмосферу). Блок социальной среды представляли 14 факторов, включая 4 показателя, характеризующих систему расселения населения, а именно: плотность населения, плотность сети населенных пунктов, среднее межселенное расстояние, среднее расстояние от районных центров до столиц субъектов.

Проведенная статистическая обработка данных выявила, что только восемь из 29 показателей имели распределение, относительно близкое к нормальному. Матрица корреляционных связей между ними показала, что средневзвешенный коэффициент линейной корреляции по модулю не достигал значения 0,26. Это позволило сделать заключение о статистической независимости выбранных переменных. Один из восьми факторов (1 фактор – результативный признак – заболеваемость населения: число зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, на 1000 населения). Среди других семи факторов для нас интересен фактор, представленный переменной X_7, – среднее межселенное расстояние (км).

При анализе уравнения множественной регрессии было выявлено, что влияние транспортной удаленности (среднего межселенного расстояния) на заболеваемость населения к северу возрастает, составляя в подзонах очень сильного, жесткого и крайне жесткого дискомфорта 0,5, 0,9 и 2,1, соответственно. По мнению авторов, снижению действия этого фактора будет способствовать повышение компактности расселения и организация качественной медицинской помощи.

Нами была рассмотрена динамика показателей ожидаемой продолжительности жизни населения в субъектах Российской Федерации на территориях федеральных округов РФ (2000, 2005, 2012 гг.) (табл. 10.4). Это один из важнейших интегральных показателей условий и качества жизни в регионе.

Таблица 10.4

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении

Федеральный округ	Число лет				Место в РФ			
	2000	2005	2011	2012	2000	2005	2011	2012
РФ	65,34	65,37	69,83	70,24				
Центральный	66,07	66,50	71,19	71,43	3	3	2	2
Северо-Западный	64,52	64,17	70,07	70,57	6	6	4	4
Южный	66,63	67,14	70,65	71,26	2	2	3	3
Северо-Кавказский	68,83	69,93	72,62	73,22	1	1	1	1
Приволжский	65,54	65,29	69,24	69,79	4	4	6	5
Уральский	64,56	65,15	69,42	69,65	5	5	5	6
Сибирский (СФО)	*63,66*	*62,70*	*67,72*	*67,99*	*7*	*7*	*7*	*7*
Дальневосточный	63,17	62,18	66,36	67,00	8	8	8	8
Разница РФ – СФО	1,68	2,67	2,11	2,25				

За рассматриваемый период времени ожидаемая продолжительность жизни россиян возросла (почти на пять лет, с 65,34 до 70,24 года). Однако серьезные межрегиональные различия сохраняются. Среди федеральных округов Российской Федерации Сибирский федеральный округ устойчиво находится на предпоследнем, 7-м месте. Более низкие показатели имеет лишь население Дальневосточного федерального округа. При этом стабильности в сокращении разницы со среднероссийскими показателями пока не наблюдается. Особенно низкими характеристиками среди сибирских территорий (помимо республик Тыва и Алтай, а также Кемеровской области) отличаются субъекты «Байкальского региона» Восточной Сибири – Республика Бурятия, Иркутская область и Забайкальский край. В общероссийском рейтинге в 2012 г. они заняли, соответственно, лишь 73-е, 77-е и 78-е места из 83 мест.

Это свидетельствует о том, что задача «компенсации» более сложных природно-климатических и других объективных пространственных особенностей условий жизнедеятельности населения на этих территориях за счет развития социальной инфраструктуры и оказываемых ею услуг пока не решена и требует серьезного государственного внимания.

10.2. Вопросы бюджетно-финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры Сибири

Проблемы финансового обеспечения модернизации социальной инфраструктуры

Государственное регулирование развития отраслей социальной сферы в Российской Федерации (образование, здравоохранение, культура и др.) организовано в соответствии с существующей сеткой административно-территориального деления страны. Воспроизводство социальной инфраструктуры в большей мере тяготеет к локальным территориям расселения на уровне муниципальных образований, в границах которых удовлетворяются основные потребности населения в ее услугах.

В условиях плановой централизованной социалистической экономики, существовавшей в СССР, социальная инфраструктура создавалась, исходя из социальных и градостроительных нормативов, которые, однако, в полной мере не являлись ресурсообеспеченными. Эти нормативы справедливо критиковались за то, что недостаточно учитывают региональные условия и типологические особенности поселений. Для совершенствования нормативов развития инфраструктуры в различных районах и населенных пунктах предлагалось активизировать специальные экономические и социологические исследования на уровне центральных и республиканских министерств, ведомств и плановых органов, усилить роль нормативов в общегосударственном территориальном и отраслевом планировании и управлении. Министерства и ведомства должны были уточнить соответствующие общесоюзные отраслевые нормативы и их параметры для основных типологических центров межселенного обслуживания.

При этом подчеркивалось, что в небольших поселениях большинство учреждений сферы услуг нецелесообразно размещать в самостоятельных зданиях, что зачастую происходило как результат ведомственного планирования социальной инфраструктуры различными ведомствами без взаимной увязки и согласования. В условиях таких поселений наиболее рациональна блокировка зданий, что позволяет значительно улучшить качество обслуживания и эффективность функционирования инфраструктурных объектов. Повышение эффективности происходит за счет устранения дублирующих помещений, повышения технической оснащенности и одновременного сокращения общего строительного объема и стоимости здания. Расчеты показывали, что, например, кооперация школы, клуба и библиотеки даст экономию средств на 20%[1].

[1] **Региональные** проблемы развития социальной инфраструктуры. – М.: Наука, 1987. – С. 87.

В конце 1980-х годов отмечалось, что изучение условий жизни в системе расселения и разработка рекомендаций по их улучшению на перспективу – практически новая, неизученная область социальных исследований в рамках региональной экономики, чей объект лежит на стыке различных отраслей науки. Наряду с региональной экономикой и экономической географией здесь первостепенную роль должна играть градостроительная наука. Только на базе разрабатываемых этими науками региональных схем рационального расселения могут быть определены перспективные уровни развития обслуживающих население отраслей в отдельных населенных пунктах и нормативные уровни обслуживания, увязанные с сеткой территориального деления начиная с административных единиц и заканчивая крупными регионами.

Как писал И.А. Ильин, «установление региональной экономикой тесного контакта по линии социальных исследований с демографической и градостроительными науками даст возможность перейти от оперирования средними показателями по территориальным единицам различного таксономического уровня к более репрезентативным данным, характеризующим складывающуюся ситуацию в регионах применительно к отдельным населенным пунктам или их категориям, подобранным по принципу однородности, а также к отдельным социальным группам населения или группам семей, также отличающихся общностью признаков»[1].

При исследовании территориальных особенностей формирования социальной инфраструктуры отмечалась целесообразность дальнейшего улучшения типологии объектов социальной инфраструктуры. Выбор их рационального размера должен в большей мере учитывать как факторы рентабельности обслуживания населения, так и задачи улучшения доступности для населения этих объектов.

Несмотря на существовавший в СССР нормативный подход к обеспечению населения жильем и объектами социальной сферы, большинство районов Сибири отставало от европейской части страны. Отставание Сибири во многом объяснялось тем, что развитие социальной инфраструктуры часто не успевало за быстрым ростом населения. Система расселения складывалась вслед за системой размещения промышленных объектов. В новых населенных пунктах одновременно строились и производственные, и социальные объекты. При дефиците финансовых, материальных и людских ресурсов в условиях отраслевой системы управления экономикой страны предпочтение отдавалось непосредственному решению производственных задач. Объекты социальной инфраструктуры создавались с опозданием, в недостаточных объемах, по «остаточному» принципу. Молодые сибирские города, построенные при металлургических заводах, ЛПК и ЦБК, нефтяных месторождениях и шахтах, были недостаточно приспособлены для развития городской культуры и здорового образа жизни. Постепенно накапливались различия в условиях жизни населения разных сибирских субъектов Федерации.

В настоящее время важнейшим фактором развития социальной инфраструктуры является состояние бюджетов и наличие иных финансовых ресурсов субъектов Федерации и муниципальных образований. Основным источником финансирования создания и модернизации объектов социальной инфраструктуры по-прежнему являются бюджетные инвестиции за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Федерации, с использованием финансовой поддержки вышестоящего федерального бюджета.

Мы провели расчеты и сопоставили уровни расходов региональных бюджетов на территориях федеральных округов РФ по отрасли «здравоохранение и физическая культура» в расчете на душу населения за период 2004–2012 гг. (табл. 10.5).

---

[1] **Региональные** проблемы развития социальной инфраструктуры. – М.: Наука, 1987. – С. 46.

Таблица 10.5

Уровень расходов региональных бюджетов на территориях федеральных округов РФ по отрасли «здравоохранение и физическая культура», на душу населения, РФ =100%

Федеральный округ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
РФ	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Центральный	101	106	116	111	112	114	110	117	130
Северо-Западный	108	123	126	124	148	142	141	125	96
Южный	66	59	59	63	61	70	68	68	67
Приволжский	82	82	77	78	70	74	72	80	76
Уральский	145	152	157	161	162	135	142	121	127
Сибирский	*105*	*92*	*89*	*90*	*86*	*84*	*88*	*91*	*90*
Дальневосточный	154	140	131	133	137	144	153	144	140

Источник: Рассчитано на основе: **Регионы** России. Социально-экономические показатели. – 2013: Стат. сб. / Росстат. – М., 2013.

Как показывают данные таблицы, средний уровень расходов региональных бюджетов по отрасли «здравоохранение и физическая культура» на территории Сибирского федерального округа находится на пятом месте среди семи федеральных округов РФ. Много это или мало? Достаточен ли такой уровень расходов для решения задач по преодолению отставания по ожидаемой продолжительности населения, о существовании которого говорилось выше? На эти вопросы ни экономическая теория, ни практика управления в настоящее время не могут дать удовлетворительного ответа.

Существует давно известная проблема – отсутствие количественных оценок расходных обязательств бюджетов разных уровней. Об этом говорят и пишут такие известные специалисты в области региональной политики, экономики и финансов как О.В. Кузнецова, А.Г. Силуанов и др.[1]

Оценка бюджетных потребностей населения является важным элементом распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы любого государства. Основной формой такого распределения являются межбюджетные трансферты, в том числе выравнивающая финансовая помощь.

Теория бюджетного федерализма выделяет несколько базовых моделей бюджетного выравнивания:

1) выравнивание доходного потенциала субнациональных или местных бюджетов;

2) выравнивание уровня предоставления бюджетных услуг (путем учета расходных потребностей территорий);

3) выравнивание доходных возможностей регионов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей.

На выбор той или иной модели влияет ряд социально-экономических факторов, а также политическое решение органов власти[2].

---

[1] **Кузнецова О.В.** Социальные аспекты федеральной региональной политики // Spero. – № 9. Осень–Зима. 2008. Электронный ресурс: http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9_2008_02.pdf; **Силуанов А.Г.** Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. – 2011. – № 6.

[2] Особенности базовых моделей и анализ возможностей их использования в практике государственного управления представлены в публикации А.Г. Силуанова.

В Российской Федерации для целей бюджетного выравнивания используется последняя из названных моделей – выравнивание доходных возможностей регионов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей.

Принципиально важной задачей, как отмечает А.Г. Силуанов, является определение перечня бюджетных услуг, доступ и уровень предоставления которых подлежит выравниванию с помощью межбюджетных трансфертов (так называемые «базовые услуги»). (Напомним, что об этом как одной из ключевых задач государственного управления говорил в бюджетном Послании 2013 г. и президент РФ В. Путин).

Важным вопросом также является возможность выявления и учета потребностей нижестоящих властей в капитальных бюджетных расходах. Международный опыт показывает, что крайне небольшое количество стран проводит выравнивание капитальных и текущих расходов в рамках единого трансферта.

Так как различным целям налогово-бюджетной политики вышестоящих органов власти соответствуют разные типы трансфертов, то с последним обстоятельством связана еще одна прикладная управленческая проблема – определение типов межбюджетных трансфертов, применяемых для бюджетного выравнивания. Выравнивание доходных возможностей регионов для предоставления базовых бюджетных услуг, как правило, проводится с помощью нецелых или широкоцелевых (блочных) трансфертов, тогда как при распределении инвестиционной финансовой помощи используются целевые (долевые) трансферты.

Анализ международного опыта показывает, что практика предоставления выравнивающих трансфертов определяется рядом факторов, к которым можно отнести: 1) степень горизонтальной несбалансированности бюджетной системы; 2) степень вертикальной несбалансированности бюджетной системы; 3) степень бюджетной децентрализации; 4) общественное мнение по поводу территориальных диспропорций.

Большинство государств использует смешанные методики бюджетного выравнивания, основанные как на учете налогового потенциала, так и бюджетных потребностей территории, что позволяет наиболее эффективно решать задачу обеспечения равного территориального доступа потребителей к общественным благам. При этом в международной практике выработано несколько подходов к определению расходных потребностей, каждый из которых имеет как достоинства, так и серьезные недостатки.

Один из уроков международного опыта состоит в том, что даже в тех странах, где уровень квалификации государственных служащих и обеспеченность статистикой достаточно высоки, зачастую следуя за приоритетом простоты и прозрачности методологии, применяются упрощенные оценки бюджетных потребностей территорий. По этому же принципу действуют и правительства развивающихся стран, но здесь в числе причин, как правило, выступает и отсутствие необходимой региональной статистики.

Кроме того, опыт показывает, отмечает А.Г. Силуанов, что попытка учета большого количества расходных особенностей регионов неизбежно ведет к акценту на оценку ресурсов (издержек), необходимых для предоставления услуг, а не результатов их оказания. В этом случае существует риск консервации неэффективной бюджетной инфраструктуры и отрицательных стимулов для субфедеральных органов власти, направленных на завышение стоимости предоставления услуг.

С большинством положений, представленных этим автором, трудно не согласиться, другие нуждаются в более детальном обсуждении. При этом нет сомнений, что существующая практика государственного управления и поддержки развития социальной инфраструктуры на территории нашей страны нуждается в научно обоснованных и практически апробированных изменениях и дополнениях.

Анализ подходов к распределению бюджетных средств с учетом количественных характеристик особенностей регионального пространства (опыт Республики Саха)

Проблемы социального развития Сибири и Дальнего Востока – огромной и слабозаселенной территории с грузом исторически накопленных проблем – решать сложнее и дороже, чем во многих других регионах страны. Однако в практике государственного управления это обстоятельство пока отражается и учитывается далеко не в полной мере. Вместе с тем отдельные субъекты Федерации пытаются выработать инструменты и механизмы для практического отображения и учета пространственных особенностей отдельных частей своей территории при выработке управленческих решений и распределении общерегиональных ресурсов. С этих позиций интересны исследования в Республике Саха.

Один из практических подходов представлен в публикации А.Т. Набережной и А.Н. Павловой «Модель распределения финансовых средств с учетом региональных особенностей территории Республики Саха (Якутия)[1]. Следует, однако, сразу отметить, что «моделью» – в обычном понимании – предложенный подход назвать нельзя. Скорее, это методический подход к решению рассматриваемой проблемы – распределению финансовых ресурсов для социальной инфраструктуры региона, субъекта РФ, с учетом природно-климатических, социально-экономических и экономико-географических факторов (на примере учреждений образования Министерства образования Республики Саха).

Авторы исходят из предпосылки, что распределение бюджетных средств (субвенций, субсидий) на обеспечение функционирования и развития социальной инфраструктуры с целью оказания социальных услуг, гарантированных государством, между различными территориями[2] «должно проводиться с учетом их региональных особенностей», и это является актуальной научной и практической проблемой. Для Республики Саха – это особо актуальная научная и практическая проблема. Ее население проживает на огромной территории (3083 тыс. км^2) в 13 городах, 62 рабочих поселках и 601 сельском населенном пункте, имеющих малую численность и дисперсное размещение. Дорожно-транспортная сеть неразвита, зачастую носит сезонный характер. Круглогодичную транспортную доступность до центров имеют лишь 56% населенных пунктов (с учетом использования неусовершенствованных проселочных дорог).

Региональными особенностями условий функционирования отраслей социальной инфраструктуры на территории Республики Саха являются:

1) очаговый, дисперсный характер расселения населения, дальние расстояния между населенными пунктами, сложные природно-климатические условия;

2) низкий уровень развития дорожно-транспортной сети, в результате чего доступность центров поселений для 44% населенных пунктов республики носит сезонный характер.

3) функционирование и развитие учреждений социальной инфраструктуры и отраслей жизнеобеспечения населения в отдаленных и небольших населенных пунктах являются объективно необходимыми (в связи с первыми двумя особенностями).

Для выработки объективного, обоснованного подхода к распределению бюджетных средств (или «модели», в терминологии авторов) исследователи предложили систему коэффициентов, количественно отражающих специфику пространственных

[1] **Набережная А.Т., Павлова А.Н.** Модель распределения финансовых средств с учетом региональных особенностей территории Республики Саха (Якутия) // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 17.

[2] В данном случае – муниципальными образованиями субъекта РФ.

условий функционирования учреждений социальной инфраструктуры в том или ином муниципальном образовании республики. В нее вошли:

– коэффициент труднодоступности населенных пунктов в каждом из муниципальных образований (районов – улусов);
– коэффициент отдаленности населенных пунктов внутри района от районного центра;
– коэффициент отдаленности муниципального района (по всей видимости, районного центра от столицы республики, г. Якутска);
– коэффициент транспортной доступности района – как среднее арифметическое трех предыдущих показателей;
– коэффициент цен для каждого муниципального образования (района) – на основе показателей прожиточного минимума на душу населения;
– коэффициент удорожания, полученный как произведение коэффициента транспортной доступности и коэффициента цен в районе;
– коэффициент обслуживаемого контингента (наполняемость классов, количество посещений в смену) – как сопоставление районного показателя со среднереспубликанским.

Для оценки влияния всех факторов для каждого муниципального района Республики Саха, а также двух городских округов, был рассчитан сводный коэффициент на основе коэффициента удорожания и коэффициента обслуживаемого контингента. С целью нивелировки субъективных факторов и более обоснованного распределения средств все районы были сгруппированы по пяти внутриреспубликанским социально-экономическим зонам: Арктическая Якутия, а также Восточная, Западная, Центральная и Южная. Итоговые коэффициенты межрайонного распределения средств были получены путем нахождения средней арифметической величины внутри каждой группы районов и применения поправочного коэффициента на обслуживаемый контингент.

Полученные результаты были апробированы при межрайонном распределении субвенций на общее образование по учреждениям Министерства образования Республики Саха. Согласно полученным коэффициентам, учебные расходы на одного учащегося в школах тринадцати административных районов самой сложной, Арктической зоны Якутии, должны в 3 раза превышать расходы на одного учащегося в городе Якутске, в 2 раза – расходы в школах Алданского района и городского округа Нерюнгри в Южной Якутии, в 1,5 раза – уровень расходов в десяти районах Центральной Якутии, в 1,2 раза превышать аналогичные расходы в девяти районах Восточной Якутии.

Предложенный подход, непосредственно нацеленный на учет специфических характеристик регионального пространства – особенностей расселения населения, транспортной доступности населенных мест и других удорожающих факторов территории, представляет, на наш взгляд, безусловный научный и практический интерес и может быть использован как составная часть при проведении исследований для других региональных систем.

Направления совершенствования государственной поддержки развития социальной инфраструктуры Сибири

Исходя из принципов федеративного государства, провозглашенных в Конституции России, в основе модернизации отраслей социальной инфраструктуры в отдельных регионах страны (субъектах РФ и муниципальных образованиях) должны лежать общероссийские программы развития соответствующей отрасли. Переход к программному принципу разработки и исполнения бюджета провозглашен одной из целей текущей бюджетной политики государства.

Основные социальные проблемы – в области образования, здравоохранения, культуры и т.д. – в такой большой и пространственно неоднородной стране, как Россия, можно оценить и целенаправленно решать, только отражая и учитывая специфику региональных ситуаций. Поэтому при разработке государственных программ в социальной сфере необходим учет объективных пространственных особенностей отдельных частей страны, совершенствование государственной региональной политики как на уровне федерального центра, так и федеральных округов, субъектов Федерации. Однако переход к практическому учету этих обстоятельств является пока недостаточно проработанным как в методологическом, так и в методическом аспектах, выступает предметом научных дискуссий и обсуждений.

В подходе, разрабатываемом Э.В. Пешиной и Н.А. Истоминой[1], в качестве одного из принципов проведения социальной политики на региональном уровне и формирования регионального бюджета предложено использовать «территориальную сегментацию» регионального пространства. Авторами описаны основные территориальные сегменты, которые они считают целесообразным выделять с точки зрения особенностей формирования регионального бюджета в целях наиболее эффективной реализации социальной политики в каждом сегменте.

Основные положения предлагаемого подхода были нами дополнены и структурированы в виде следующей таблицы (табл. 10.6).

Предлагаемый принцип территориальной сегментации регионального пространства исходит из того, что на территории субъекта РФ объективно существуют разные территориальные сегменты, отличающиеся характером социальных проблем. Эти различия во многом обусловлены пространственными факторами и характеристиками выделяемых сегментов.

Таблица 10.6

Территориальная сегментация в социальной политике региона и ее влияние на формирование регионального бюджета

Проблемные особенности условий социального развития	Направленность бюджетных расходов, связанных с задачами социальной политики
1	2
Столица субъекта	
Большие масштабы создаваемых объектов, высокий уровень и разнообразие потребностей в услугах социальной сферы	Необходимость крупных единовременных бюджетных затрат. Обеспечение периодической доступности объектов для жителей всего региона
Отдаленные местности с низкой плотностью населения	
Небольшая численность населения. Низкий уровень обеспеченности или отсутствие объектов социальной сферы. Отсутствие значимых перспектив изменения уровня экономического развития	Обеспечение транспортной подвижности населения с целью получения услуг в других местностях (развитие транспорта, целевые социальные трансферты жителям). Выездное и дистанционное обслуживание
Зоны экономического упадка с высоким уровнем безработицы	
Низкий уровень обеспеченности объектами социальной сферы и высокий уровень их износа. Имеются перспективные возможности изменения уровня экономического развития	Выбор приоритетных направлений социального развития в увязке с экономической политикой преодоления территориального кризиса

[1] **Пешина Э.В., Истомина Н.А.** Территориальная сегментация в социальной политике региона и ее влияние на формирование регионального бюджета) // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 42.

Окончание табл. 10.6

1	2
Зоны реализации крупных инвестиционных проектов стратегического значения	
Отсутствие социальной сферы как таковой в связи с недавним началом активной экономической деятельности по освоению территории. Высокая степень неоднородности развития объектов социальной сферы в сравнении с соседними территориями	Привлечение трудовых ресурсов и населения. Необходимость государственно-частного партнерства в программно-целевом развитии социальной сферы. Привлечение кадров для учреждений социальной сферы и стимулирование их закрепления
Экологически неблагополучные местности	
Наличие специфических факторов угрозы здоровью населения	Целевая поддержка развития здравоохранения, особенно в части диагностики и профилактики заболеваний. Переселение жителей в случае необходимости
Местности компактного проживания национальных сообществ	
Наличие групп населения со специфическими национальными и конфессиональными особенностями потребностей	Особенности финансирования проявляются, как правило, в сферах образования и культуры
*Местности с расположением учреждений ФСИН**	
Повышенный уровень преступности, высокий риск социально опасных заболеваний	Особое внимание решению задач социальной адаптации и трудоустройства соответствующих лиц, содействие в предоставлении медицинской помощи, образования в рамках целевых программ
Местности с преобладанием доли граждан пожилого возраста	
Специфика жизненных потребностей и интересов лиц старших возрастов	Повышенное внимание финансированию учреждений здравоохранения и социального обеспечения
Местности с преобладанием молодежи	
Специфика потребностей и интересов детей, молодежи и подростков	Повышенное внимание финансированию расходов на образование, спорт и физическую культуру, молодежную политику
Местности со значительной долей мигрантов из стран СНГ	
Специфика социальных проблем и потребностей значительной доли населения	Целенаправленная поддержка развития здравоохранения и образования: медицинская профилактика, дополнительные обучающие программы и т.д.

* ФСИН – Федеральная служба исполнения наказаний. Убедительным примером проявления проблем, связанных с наличием такого территориального сегмента, является повышенный уровень преступности и других социально опасных деяний на территории Забайкальского края.

Источник: таблица составлена на основе структурированных и дополненных нами положений текста статьи Э.В. Пешиной, Н.А. Истоминой.

Авторы справедливо отмечают, что в рамках общефедеральной социальной политики собственно региональная социальная политика ориентирована на максимальный учет специфических региональных факторов протекания социальных процессов. При ее разработке целесообразна реализация принципа территориальной сегментации. Данный принцип предполагает «выделение на территории каждого региона совокупности особых сегментов, внутри которых элементы (направления) и инструменты социальной политики должны претерпевать изменения в зависимости от объективных характеристик каждого сегмента».

Однако самым «расплывчатым» в тексте статьи и, по нашему мнению, неясным для самих авторов, остается наполнение конкретным смысловым содержанием выражения «формирование регионального бюджета». Верно, что в современных условиях жесткой финансовой экономии обеспечить полный учет *всех* специфических особенностей территориальных сегментов в субъекте Федерации не представляется возможным. В различных регионах РФ значимость различных территориальных сегментов неодинакова, следовательно, возникает задача ранжирования [*кем*?] сегментов по степени важности для адресного финансирования приоритетных сегментов. Действительно, «разработка критериев ранжирования, обоснование комплекса факторов, влияющих на выбор социальных приоритетов с точки зрения территорий, представляются перспективными задачами исследователей». Поэтому согласиться со сделанным в статье заявлением, что в предлагаемом подходе «обоснованы особенности формирования регионального бюджета в целях наиболее эффективной реализации социальной политики», на наш взгляд, нельзя.

Необходимо отметить, что проблема отражения и учета фактора «пространство» в экономических исследованиях и разработках сама по себе является чрезвычайно сложной. Рассматривая проблемы моделирования экономического пространства, отраженные в современной литературе, Л.В. Мельникова приходит к следующим выводам. Концептуализация понятия «экономическое пространство» далека от завершения, моделирование экономического пространства представляет собой нерешенную интеллектуальную проблему, усилия исследователей в направлении эндогенизации пространственного развития в моделях наталкиваются на трудности получения аналитического решения и наполнения моделей микроданными[1].

В еще большей степени, на наш взгляд, эти проблемы можно отнести к понятиям «социальное» и «социально-экономическое» пространство[2] (понимая последнее как «экономическое» пространство, наполненное социальными категориями, связями, отношениями).

Подводя некоторые итоги, отметим следующее. Решение проблемы финансового обеспечения функционирования и развития отраслей социальной сферы, обеспечивающего улучшение качества жизни, достижение общенациональных стандартов и нормативов оказания государственных и муниципальных услуг на всей территории страны с учетом пространственных особенностей условий жизни населения, является сложной, комплексной задачей, имеющей пока очень много аспектов неопределенности. Необходимый вклад в ее решение должна внести как экономическая наука, интегрируя исследования других наук (география[3], социология, градостроительство), так и использование успешного практического опыта отдельных субъектов и муниципальных образований Российской Федерации.

---

[1] **Мельникова Л.В.** Проблемы моделирования экономического пространства в современной литературе // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2.

[2] «Философы и социологи понимают социальное пространство как многомерное пространство социальных процессов, социальных отношений, социальных практик, социальных позиций и социальных полей, функционально взаимосвязанных между собой. … Реализованное физически социальное пространство представляет собой распределение в физическом пространстве различных видов благ и услуг, а также индивидуальных агентов и групп, локализованных физически и обладающих возможностями присвоения этих более или менее значительных благ и услуг. … Социальное пространство – это не физическое пространство, но оно стремится реализоваться в нем более или менее четко» (Социология: Энциклопедия. – Минск: Книжный дом. 2003, с. 974).

[3] В заключении монографии, о которой говорилось в первом разделе главы (**Башалханова Л.Б. В.Н. Веселова, Л.М. Корытный** Ресурсное измерение социальных условий жизни населения восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012), ее авторы подводя некоторый итог своему исследованию, формулируют важный концептуальный тезис, к которому мы присоединяемся: «Продолжение развития междисциплинарных теоретических исследований на географической основе усилит фундаментальное обоснование необходимых социальных мер в масштабах всей Азиатской России, что будет отвечать геополитическим интересам государства по удержанию и развитию восточных и северных территорий».

Глава 11

СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА ПРОСТРАНСТВЕННЫХ АСПЕКТОВ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

11.1. Территориальные аспекты и проблемы развития промышленности и сельского хозяйства Алтайского края

Общая характеристика и проблемы развития экономики агропромышленного региона

Алтайский край – один из динамично развивающихся регионов России. В 2010 г. производство валового регионального продукта выросло по сравнению с 2000 г. на 56%, что соответствует среднегодовым темпам прироста ВРП около 4,7% (по России аналогичные показатели составили 60,5 и 5,04%)[1]. В абсолютном выражении величина ВРП в 2010 г. составляла 299,7 млрд руб., в 2011 г. – 348,1 млрд руб. (рис. 11.1).

ВРП в расчете на душу населения увеличился с 17,7 тыс. руб. в 2000 г. до 122,6 тыс. руб. в 2011 г., т.е. в 6,9 раз (в целом по России увеличение также составило более чем в 6 раз). Внешнеторговый оборот Алтайского края в 2011 г. увеличился в 3,5 раза по сравнению с 2000 г. и составил 879,9 млн долл.

Вклад Алтайского края в формирование валового регионального продукта Российской Федерации на протяжении ряда лет составляет около 1%, Сибирского федерального округа – более 7%. Структура валового регионального продукта края отличается от структуры ВРП регионов Сибирского федерального округа и Российской Федерации[2].

Наиболее крупный сектор экономики края – агропромышленный комплекс. На протяжении ряда лет доля сельского хозяйства в формировании валового регионального продукта составляет около 17% против 6–7% по России. Промышленность в структуре валового регионального продукта занимает более 20%. Более высокими темпами в структуре ВРП растет доля услуг, чему способствует динамичное развитие торговли, сферы услуг и рост денежных доходов населения.

Основной бюджетообразующей отраслью экономики края является промышленность с долей поступлений налоговых платежей 30–40%. Сельское хозяйство дает не более 3–5% налоговых поступлений в бюджетную систему края.

Алтайский край стабильно входит в тройку лидеров Сибирского федерального округа и в двадцатку ведущих регионов России по количеству малых предприятий. В регионе малые предприятия выполняют более 65% всего объема строительных работ, формируют почти 13% общего объема отгруженных товаров обрабатывающих производств. В целом на малый бизнес приходится более 50% оборота розничной торговли[3].

---

[1] Анализ проводился с использованием статистической информации, опубликованной в статсборниках: **Валовой** региональный продукт по Алтайскому краю: стат. сб. / Алтайкрайстат. – Барнаул, 2009; **Валовой** региональный продукт по субъектам Российской Федерации: стат. сб. / Росстат. – М., 2010, а также базы данных Росстата / Госкомстат России: [сайт]. URL:http//gks.ru (дата обращения 11.09.2012).

[2] **Госкомстат** России: [сайт]. URL:http//gks.ru (дата обращения 10.09.2012).

[3] **Алтайский** край в цифрах. 2006–2011. Крат. стат. сб./ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. – Барнаул, 2012.

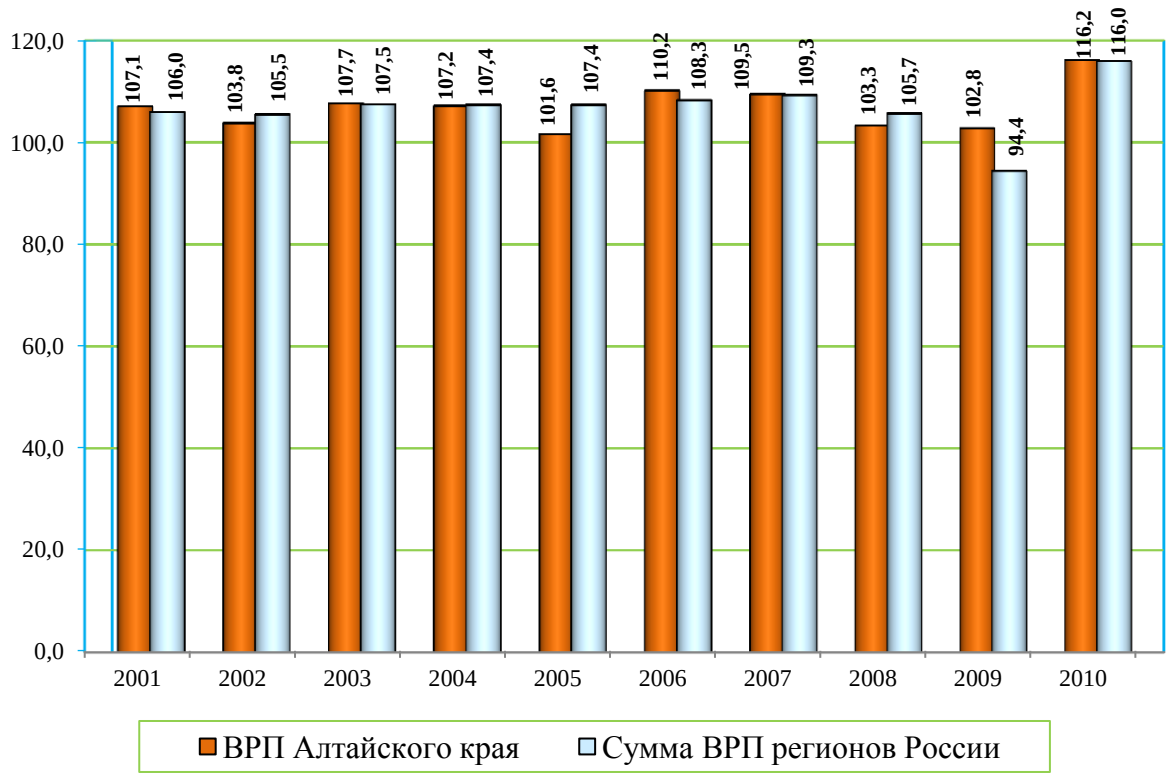


Рис. 11.1. Темпы роста ВРП Алтайского края и суммы ВРП регионов России в 2000–2010 гг., % к предыдущему году

Для динамично развивающейся экономики Алтайского края, тем не менее, характерно множество проблем[1].

◊ Наиболее крупная из них – недостаточная эффективность экономики края, проявляющаяся, прежде всего, в недостаточной эффективности регионообразующих отраслей – промышленности и сельского хозяйства, низком уровне конкурентоспособности выпускаемой продукции и инновационности производства, относительно малых инвестициях в основной капитал[2].

◊ Несмотря на сравнительно высокие темпы развития края в последние годы, основные показатели, характеризующие качественные параметры и эффективность хозяйственной деятельности, остаются на низком по сравнению со среднероссийским уровне (табл. 11.1).

◊ Недостаточен уровень общественной производительности труда. При удельном весе населения края в Российской Федерации в 1,8% его ВРП составляет лишь 0,7%, объем отгруженных товаров собственного производства (выполненных работ, оказан-

---

[1] **Мищенко В.В.** Депрессивный Алтай: анализ социально-экономической ситуации в крае и направления выхода из кризиса: монография. – Барнаул, 2006. На наш взгляд, автор, сделав заметный акцент на проблемных сторонах развития региона, не придал должного значения тем позитивным сдвигам, которые происходили в последние годы. Это не отрицает наличия серьезных проблем в развитии края, о чем свидетельствует настоящая работа и ряд монографий, выпущенных в последние годы Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края. См.: **Экономика** Алтайского края. Итоги и перспективы развития: монография. – Барнаул, 2007; **Щетинин М.П.** Социально-экономическая характеристика Алтайского края // Экономика Алтайского края. – 2007. – № 1. – С. 4–7; **Щетинин М.П.** Потенциал социально-экономического развития Алтайского края // Экономика и управление. – 2007. – № 4. – С. 9–11.

[2] Подробнее об этом см. ниже, а также в монографии: **Алтайский** край – территория экономического роста. – Барнаул, 2007.

ных услуг) – 0,7%, объем платных услуг населению – 1,05, ввод в эксплуатацию жилых домов – 0,9, объем грузооборота – 1,2%. Объемы промышленного производства и платных услуг на душу населения в крае существенно ниже, чем в среднем по Российской Федерации и по Сибирскому федеральному округу[1].

◊ Существуют проблемы в инвестиционной сфере: низок уровень капитализации бизнесов и уровень инновационности экономики. Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров составляет в целом по краю около 5%. В то же время в последние годы в этой области наметился перелом негативных тенденций. В ноябре 2005 г. город Бийск получил статус наукограда Российской Федерации[2], а в 2011 г. подтвердил свой высокий уровень развития науки. Доля наукоемкой продукции в общем объеме продукции, производимой промышленным комплексом города, превысила 60%. Это позитивным образом сказалось и на показателях развития края в целом. В 2011 г. край занял 9-е место в рейтинге Национальной ассоциации инноваций и развития информационных технологий и 13-е – по уровню инновационной составляющей в рейтинге инвестиционной привлекательности журнала «Эксперт».

Таблица 11.1

Основные показатели социально-экономического развития Алтайского края, Сибирского федерального округа и Российской Федерации в 2011 г., тыс. руб.

Показатель	Российская Федерация	Сибирский федеральный округ	Алтайский край
ВРП на душу населения	261,7	212,6	123,7
Объем инвестиций в основной капитал на душу населения	73,9	64,9	29,4
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и оказанных услуг на душу населения	236,3	209,8	92,3
Объем сельскохозяйственного производства на душу населения	24,1	23,0	38,9
Объем розничного товарооборота на душу населения	133,5	106,8	90,6
Объем платных услуг на душу населения	37,9	27,6	22,8
Средняя заработная плата	23,5	20,3	13,3

Существующий уровень эффективности работы основных отраслей края порождает значительный дефицит налогооблагаемой базы. Уровень налоговых и неналоговых доходов почти на 50% не обеспечивает текущий уровень бюджетных расходов, ограничивает участие бюджета края в развитии производственной и социальной инфраструктуры, в софинансировании федеральных программ. При этом следует иметь в виду, что с 2005 по 2011 год динамично изменяется соотношение доли собственных доходов регионального бюджета и финансовой помощи из федерального бюджета в пользу первых.

[1] Рассчитано на основе материалов Госкомстата России: [сайт]. URL:http//gks.ru (дата обращения 10.09.2012).

[2] См. подробнее: **Наукоград** Бийск: стат. сб. / Алтайкрайстат. – Барнаул, 2007.

Общая характеристика слабых и сильных сторон в развитии экономики края представлена в табл. 11.2.

На основе анализа развития экономики Алтайского края в целом можно сделать следующие выводы.

1. В целом можно сказать, что Алтайский край преодолел кризисные последствия 1990-х годов. Достигнутый уровень и, главное, нарастающие темпы развития края создают благоприятные предпосылки для увеличения его экономического потенциала и, соответственно, территориального развития. Однако остается целый ряд проблем, которые могут стать в обозримом будущем (с учетом современного экономического кризиса) серьезным препятствием для обеспечения нового уровня и качества жизни населения, выхода края на конкурентоспособные позиции в Российской Федерации.

Таблица 11.2

Матрица SWOT-анализа экономики Алтайского края

Сильные стороны	Слабые стороны
• Крупный агропромышленный регион • Значительные запасы минерально-сырьевых ресурсов • Высокий природно-рекреационный потенциал и курортно-санаторные ресурсы • Наличие собственной базы стройиндустрии • Развитая транспортная инфраструктура • Высокий образовательный уровень населения • Формирование инновационного кластера (г. Бийск – наукоград Российской Федерации)	• Технологическое отставание промышленных предприятий отдельных видов экономической деятельности • Низкая доля инновационно активных предприятий и недостаточная доля инновационной продукции • Кризисное состояние предприятий сельскохозяйственного машиностроения • Сравнительно низкоэффективное сельское хозяйство • Диспропорции в уровне развития экономики муниципальных образований края • Диспропорции спроса и предложения рабочей силы на рынке труда
Потенциальные возможности	**Потенциальные угрозы**
• Инновационно-технологическая модернизация промышленности • Диверсификация экономики • Развитие туризма • Развитие игорного бизнеса • Рост занятых в малом бизнесе • Рост денежных доходов населения • Активизация кластерной политики	• Сокращение численности населения и трудовых ресурсов • Недостаток квалифицированных кадров в базовых отраслях экономики • Негативные последствия воздействия современного финансового кризиса на финансовые рынки и отдельные отрасли реального сектора экономики

2. Специфика развития Алтайского края во многом может быть объяснена исходя из теории «догоняющей страны» (К. Акамацу). Основным преимуществом экономики региона являются благоприятные природно-климатические условия производства, богатство природных ресурсов и дешевизна трудовых ресурсов. Одновременно край испытывает нехватку заемных капиталов и дефицит квалифицированных кадров.

Территориальные аспекты развития промышленности: проблемы и перспективы

Алтайский край располагает достаточно мощным промышленным потенциалом, который в настоящее время остается одним из ведущих секторов его экономики. На долю промышленного производства приходится более 20% численности всех работников и около 35% налоговых отчислений в бюджетную систему региона.

По объему отгруженных товаров собственного производства Алтайский край занимает 7-е место в Сибирском федеральном округе и 40-е место – в Российской Федерации (из 82)[1]. По ряду видов выпускаемой продукции регион занимает заметное место в общероссийском производстве. В 2011 г. в крае произведено более 78% общего объема российского производства паровых и пароводогрейных котлов, 70% трелевочных чокерных машин, более 17% вагонов грузовых магистральных, около 20% крупы, 12% муки и 16% сыров жирных[2].

Предприятия края формируют в Сибирском федеральном округе 7,6% объема отгруженных товаров обрабатывающих производств, 6,6% – в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды; доля в добывающем секторе составляет около 0,5%[3].

Современная структура промышленного производства края характеризуется высокой долей обрабатывающих производств (80% в объеме отгруженных товаров) и незначительной долей добывающего сектора (2,3%). Структура обрабатывающих производств промышленности края значительно отличается от аналогичной структуры, сложившейся в Сибирском федеральном округе и России в целом (рис. 11.2). В обрабатывающем секторе края остается высокой доля производств, ориентированных на ввоз основного сырья и материальных ресурсов из других российских регионов.

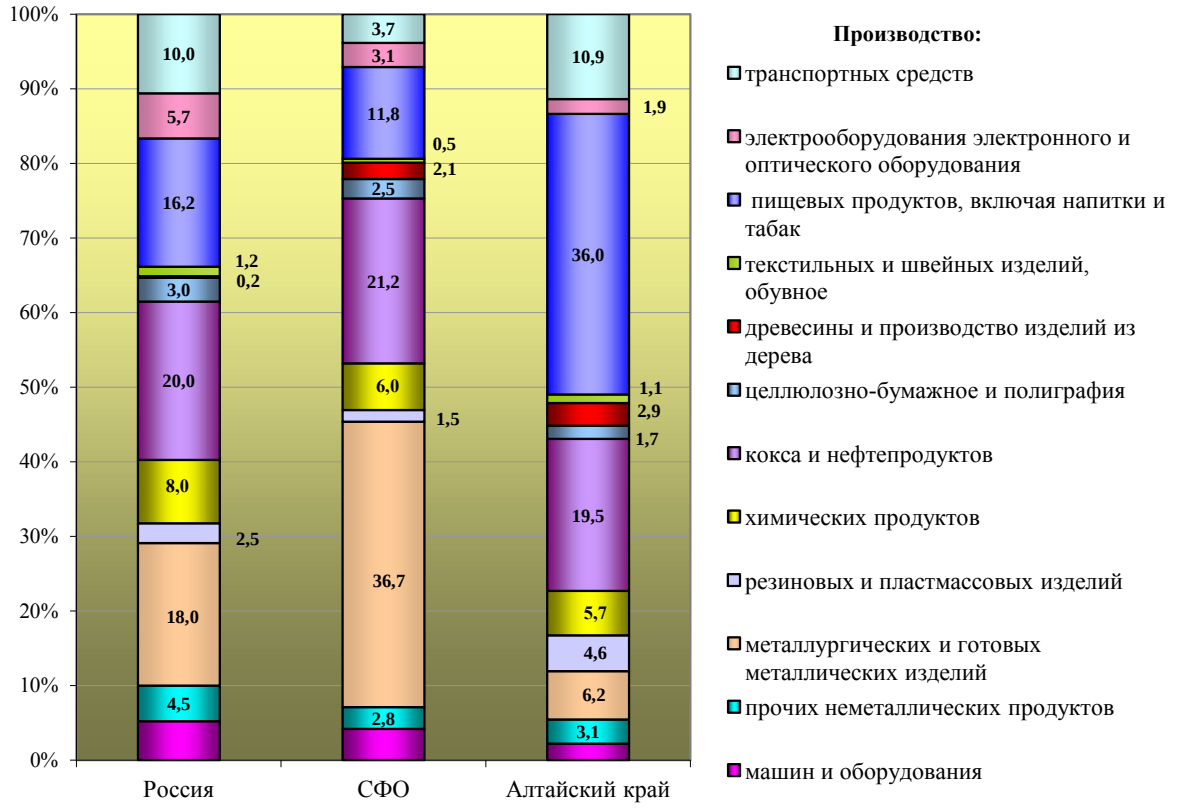


Рис. 11.2. Структура обрабатывающих производств в России, СФО и Алтайском крае в 2011 г.

[1] **Регионы** России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации – 2011 г.: стат. сб. Росстат. – М., 2012.

[2] Там же.

[3] **Алтайкрайстат** России. URL: http//ak.gks.ru (дата обращения 23.09.2012).

С 1999 г. в развитии промышленности края наметились позитивные изменения[1]. Тенденция роста производства сохранялась в течение 2002–2011 гг. всего периода, за исключением 2005 и 2009 гг. (рис. 11.3). За 1999–2011 гг. выпуск промышленной продукции в крае возрос почти в 2,2 раза, что практически соответствует среднероссийским темпам роста (1,5 раза).

В промышленности края к развивающимся и занимающим стабильное положение на рынке относятся такие производства, как энергетическое и транспортное (железнодорожное) машиностроение, коксохимическое производство, выпуск пищевой продукции, лекарственных препаратов и витаминов, строительных материалов и конструкций, дизелестроение. Приоритетные направления развития промышленности края показаны на рис. 11.4.

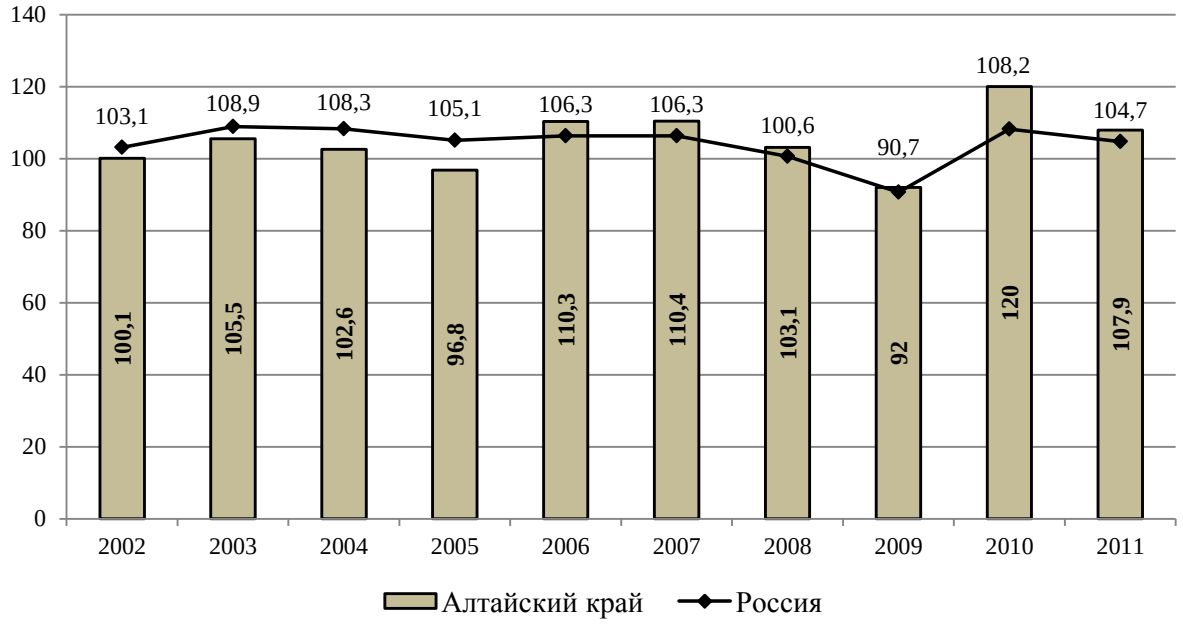
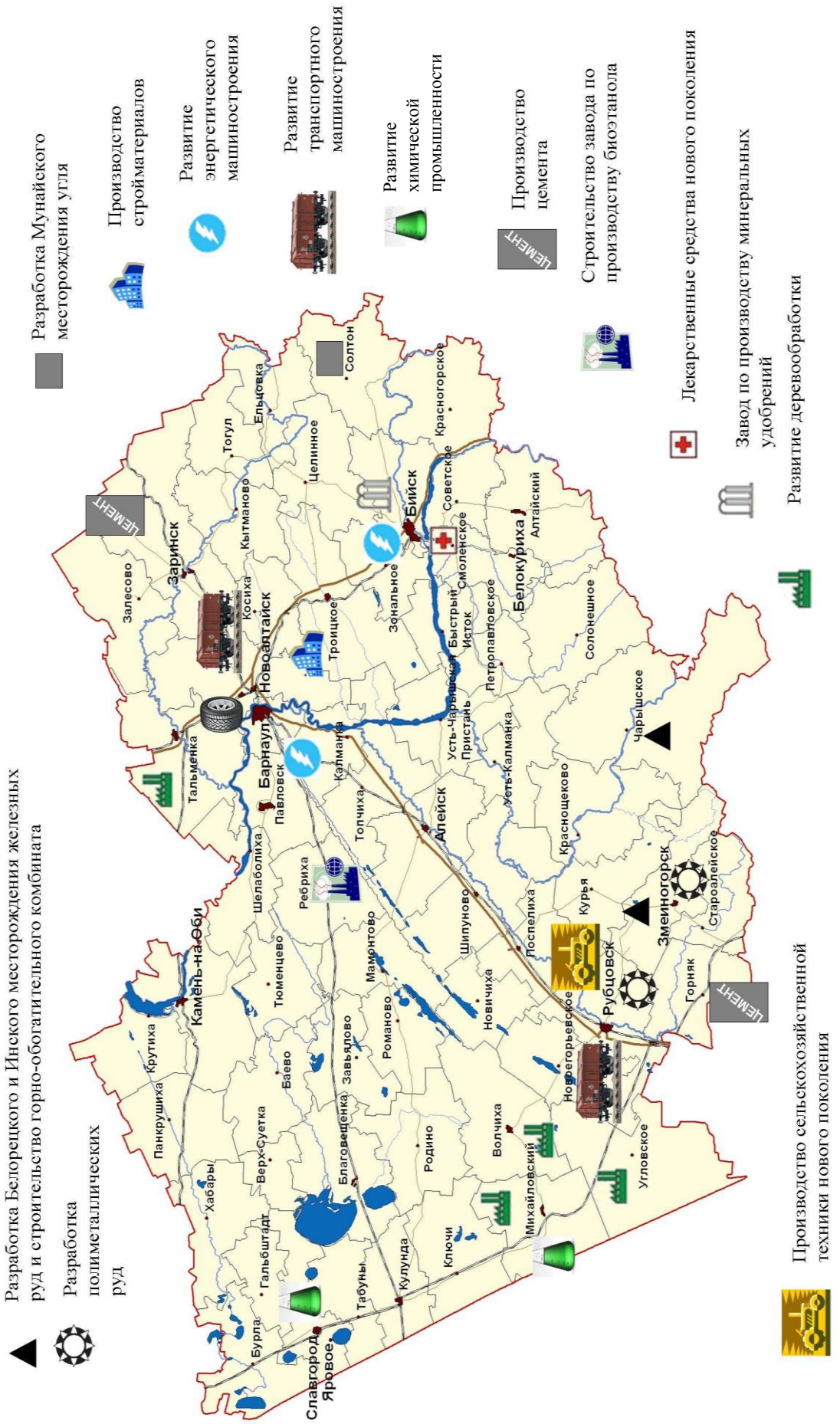


Рис. 11.3. Динамика индекса промышленного производства в России и Алтайском крае в 2002–2011 гг.

Лидирующие позиции в перерабатывающей промышленности края занимает производство пищевых продуктов – около 36% в объеме отгруженной продукции (товаров, услуг) сектора. Сырьевая база сельскохозяйственного производства края позволяет организовать многопрофильную переработку продукции и вторичного сырья, а имеющиеся мощности способны ежегодно перерабатывать: зерна – 3,5 млн т, молока – 1,8 млн т, мяса скота и птицы – 87,7 тыс. т, семян подсолнечника – около 350 тыс. т.

За 2005–2011 гг. выпуск пищевых продуктов в крае увеличился более чем в 1,5 раза; это один из динамично развивающихся видов экономической деятельности в промышленности. Объемы производимой пищевой продукции позволяют не только полностью обеспечить проживающее на территории население практически всеми необходимыми продуктами питания, но и значительную часть продовольствия поставлять в другие регионы. Край вывозит порядка 70% произведенных сыров жирных и муки, 90% крупы, 60% макаронных изделий и масла животного.

[1] **Основные** показатели работы предприятий Алтайского края в сфере производства промышленной продукции (окончательные итоги). 2011 г.: ст. бюллетень / Алтайкрайстат. – Барнаул, 2012.



Источник: текущий архив ГлавПЭУ администрации Алтайского края

Рис. 11.4. Приоритетные направления развития промышленного комплекса Алтайского края

В секторе производства пищевой и фармацевтической продукции, более чем в других производствах, присутствуют признаки кластера. Активно идут процессы интеграции с сельскохозяйственными товаропроизводителями крупнейших алтайских перерабатывающих предприятий, таких как ОАО «Алейскзернопродукт» им. С.Н. Старовойтова, ОАО «Мельник», ОАО «Грана», ОАО «ПАВА», и формирования собственных брендов – «Алейка», «Гранмулино», «Пава», «Алмак», «Столица молока», «Молочная сказка» и др. Значительный потенциал аграрного сектора и перспективы его дальнейшего развития создают благоприятные предпосылки для развития пищевой и перерабатывающей промышленности (рис. 11.5).

Около 30% в структуре отгруженных товаров приходится на производство машиностроительной продукции (машин и оборудования, транспортных средств, готовых металлических изделий, электрооборудования и электронного оборудования), которое в крае представлено в основном сельхозмашиностроением, котло-, дизеле- и вагоностроением.

Крупнейшие предприятия этого сектора экономики: ОАО «Алтайвагон» (г. Новоалтайск), ОАО «ПО Алтайский моторный завод» (г. Барнаул), ООО «Алтайский трактор» (г. Рубцовск), ОАО «Рубцовский машиностроительный завод», ПК «Сибэнергомаш» ОАО «Энергомашкорпорация» (г. Барнаул), ОАО «Бийский котельный завод», ОАО «Барнаултрансмаш-холдинг», ОАО «Барнаульский станкостроительный завод», ЗАО «Алтайский завод прецизионных изделий» (г. Барнаул) и ряд других предприятий.

Развитие машиностроительных производств за 2006–2011 гг. характеризовалось неоднозначной динамикой. За этот период на 4,6% увеличилось производство транспортных средств и оборудования, на 1,4% – производство электро-, электронного и оптического оборудования. При этом производство транспортных средств и оборудования в 2011 г. сократилось на 11,8%, производство электрооборудования – на 2,6%[1]. В связи с влиянием финансового кризиса в 2008–2009 гг. для многих предприятий отрасли усилились проблемы со сбытом продукции, кредиторской задолженностью, взаимные неплатежи, трудности перекредитования в коммерческих банках.

Тем не менее машиностроение края можно охарактеризовать как потенциальный кластер, имеющий перспективу. Машиностроение, как в России, так и в крае является наиболее инновационноемким и потенциально может привести к развитию целого пакета новых технологий не только в производстве, но и в дистрибуции, управлении, промышленном дизайне[2].

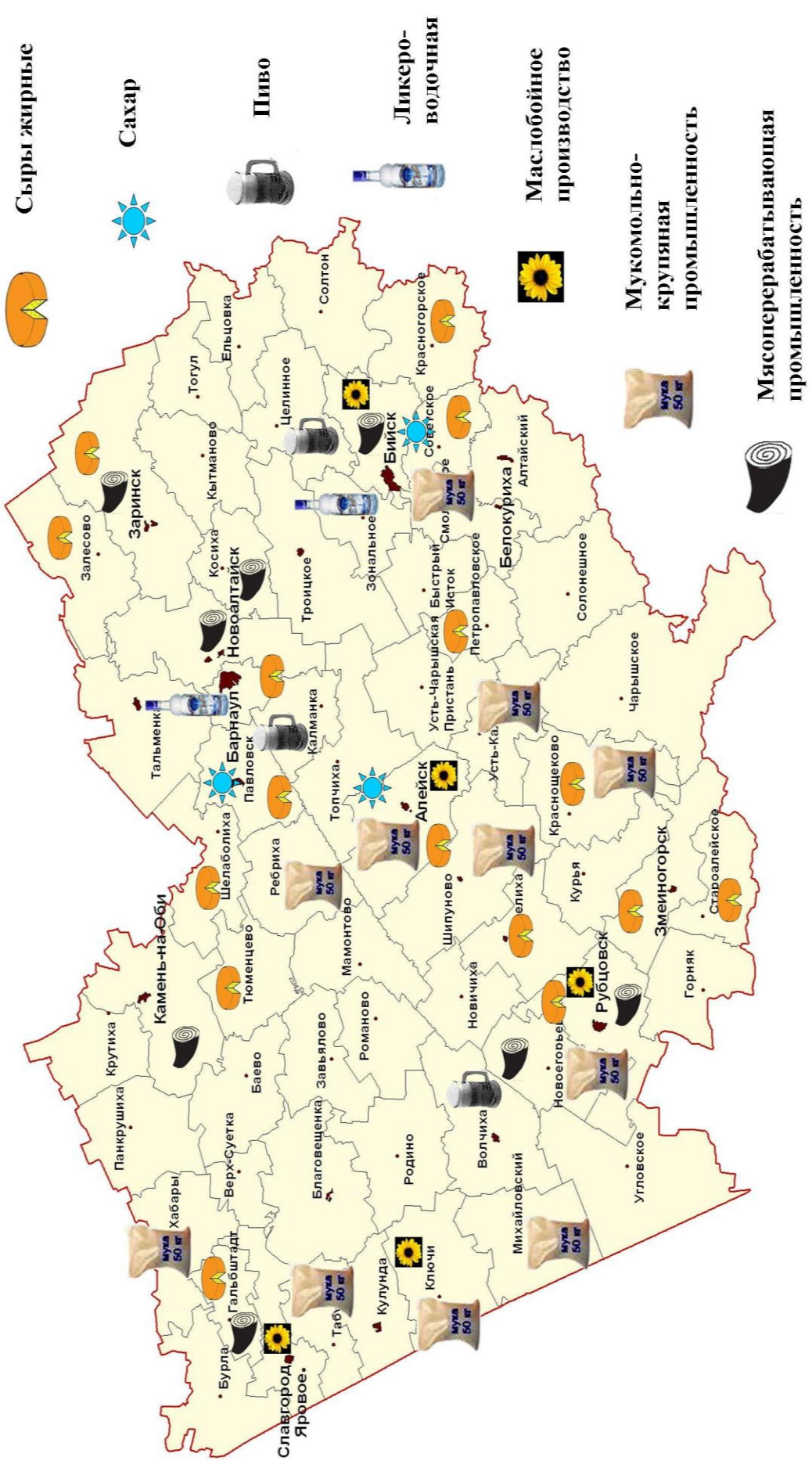
На территории расположен один из ведущих в России производителей и поставщиков кокса – ОАО «Алтай-кокс» (г. Заринск), производственная мощность которого с вводом 5-й коксовой батареи составляет более 5 млн т кокса в год. Повышение качества производимого кокса позволило значительно расширить как внутренний, так и внешний рынки сбыта: с Индией, Ираном, Турцией, Италией, странами Восточной Европы (Венгрией, Словакией), Украиной, Казахстаном и др. Доля экспорта в структуре производства составляет от 50 до 70%. За 2006–2011 гг. производство кокса увеличилось почти в 1,3 раза.

Ведущими предприятиями по производству химической и резинотехнической продукции в крае являются ОАО «Алтайский шинный комбинат» (г. Барнаул), ОАО «Кучуксульфат» (Благовещенский район), ОАО «Бийский олеумный завод», ОАО «Барнаульский завод асбестотехнических изделий». В данном сегменте экономики в последние годы устойчивое развитие получило производство сульфата натрия, автомобильных шин, конкурентоспособных импортозамещающих товаров бытовой химии и другой химической продукции, работающее на местном сырье.

---

[1] **Алтайский** край в цифрах. 2006–2011. Крат. стат. сб./ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю – Барнаул, 2012.

[2] **Бородин М.А.** Устойчивое развитие предприятий машиностроения: безопасность и стратегии: монография / М.А. Бородин, А.В. Козлов. – Барнаул, 2006.



Источник: текущий архив ГлавПЭУ администрации Алтайского края

Рис. 11.5. Приоритетные направления развития пищевой промышленности Алтайского края

Наличие уникального природного сырья предопределило ускоренное развитие производства фармацевтической продукции, основными производителями которой являются ЗАО «Алтайвитамины» и ЗАО «Эвалар» (г. Бийск). Предприятия имеют устойчивые рынки сбыта во многих регионах России и хорошие перспективы для дальнейшего развития. В среднесрочной перспективе планируется организация выпуска более 50 наименований жизненно важных лекарственных средств, в том числе в форме суппозиториев, растворов для инъекций в полимерной упаковке в ЗАО «Алтайвитамины», таблеток в ЗАО «Еврофарм», галеновых препаратов и экстрактов на основе натурального растительного сырья в ЗАО «Эвалар» и т.д.

Крупнейшим представителем текстильного и швейного производства в крае является ЗАО «БМК «Меланжист Алтая», освоившее выпуск высококачественных тканей, способных конкурировать с импортными. В 2006 г. здесь введена в эксплуатацию фабрика по производству швейных изделий, предприятие имеет хорошие перспективы роста за счет увеличения объемов оборонного заказа. Кроме того, в данном сегменте экономики осуществляют производственную деятельность ОАО «Бийская льняная компания», имеющее собственный комплекс по выращиванию и переработке льноволокна, и ОАО «Рукав». В 2006–2007 гг. выпуск продукции этого вида экономической деятельности увеличился в среднем на 21,6%, а в 2008–2009 гг. снизился в среднем на 3,6%.

Принимая во внимание высокую значимость обеспечения строительной индустрии современными строительными материалами, существенное место в экономике края занимает производство прочих неметаллических изделий, которое в течение 2006–2011 гг. имело тенденцию роста – выпуск строительных материалов увеличился на 16,6%[1]:

- На территории действует более 30 предприятий индустриального домостроения и сборного железобетона: ЗАО «БКЖБИ-2» и завод ЖБИ-100 СПП ОАО «Стройгаз» в г. Барнауле; ЗАО НП «Новоалтайский ЗЖБИ» им. Г.С. Иванова в г. Новоалтайске; ООО ПО «Железобетон» в г. Бийске и др.
- Основными производителями стеновых материалов в регионе являются ЗАО «Барнаулстройматериалы», ОАО ПКФ «Силикатчик» и ЗАО «Завод ячеистого бетона» в г. Барнауле; ООО «Кирпичный завод № 2» в г. Бийске; ООО «Монолит» в райцентре Кулунда и др.
- За последние годы введен в эксплуатацию ряд новых мощностей по выпуску высококачественных оконных и дверных блоков из различных материалов. Основными производителями являются ООО «Сиблюкс», ООО ПФ «ДОЦ», ООО «Алтайпрофиль», ООО «БФК» и др.
- Производителем кровельных и изоляционных материалов в Алтайском крае является ОАО «Алтайкровля» (г. Новоалтайск). В последнее время вводятся мощности по производству новых видов кровельных материалов. Наличие разнообразных видов полезных ископаемых позволило создать производства по выпуску негорючих тепло- и гидроизоляционных материалов (ЗАО «Файтех» и ФНПЦ «Алтай», г. Бийск), изделий из мрамора и гранита (ОАО «МКК-Алтай-мраморгранит», г. Барнаул), цемента (ОАО «Цемент», Заринский район), строительной извести (ЗАО «Известковый завод», Локтевский район; ОАО «Алтай-известь», г. Барнаул) и др.
- Стабильной тенденцией характеризуется развитие в крае предприятий по обработке древесины и производству изделий из дерева: за 2006–2011 гг. выпуск продукции увеличился в 4,3 раза.[2] Основная номенклатура: лесоматериалы, мебель, фанера, спички. Ведущими предприятиями являются ООО «Алтай-

[1] **Алтайский** край в цифрах. 2006–2011. Крат. стат. сб./ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю – Барнаул, 2012.

[2] Там же.

Форест» (г. Барнаул), ЗАО «Бийская мебельная фабрика», ЗАО «Рубцовская мебельная фабрика», ОАО «Ларичихинский леспромхоз», ОАО «Каменская мебельная фабрика» (г. Камень-на-Оби). Введены в эксплуатацию два современных деревообрабатывающих завода: ОАО «Каменский ЛДК» и ОАО «Рубцовский ЛДК».

- В крае хорошо развито производство нерудных строительных материалов, которое осуществляют предприятия: ЗАО «КПФ Неверовская ДСФ» и ООО «Масальская ДСФ» (Локтевский район); ОАО «Бийский гравийно-песчаный карьер», Советский район; ООО «Верх-Катунская ДСФ» (Бийский район).

Наличие сырьевой базы и повышение инвестиционной активности предприятий дают хорошие перспективы для дальнейшего развития в регионе строительной индустрии.

В последнее время активное развитие получила горнорудная промышленность за счет освоения месторождений полиметаллических руд в Рубцовском и Змеиногорском районах (ОАО «Сибирь-Полиметаллы»). Введены в эксплуатацию Рубцовский рудник и горно-обогатительная фабрика в Рубцовском районе, выход которых на проектную мощность позволит добывать ежегодно около 400 тыс. т руды и получать около 55 тыс. т медного, 53 тыс. т цинкового и 30 тыс. т свинцового концентратов, пригодных для дальнейшего металлургического производства и получения продукции высоких переделов (аккумуляторов, кабелей, электротехнической продукции и т.д.). В настоящее время реализован проект по строительству Зареченского рудника с законченным технологическим циклом в Змеиногорском районе. В 2011 г. введено в эксплуатацию горнодобывающее предприятие «Золото Курьи» (Курьинский район).

Анализ состояния промышленности края в территориальном разрезе позволяет сделать следующие выводы.

- Развитие не только городских, но и ряда сельских муниципальных образований региона имеет под собой сложившуюся и имеющую перспективы экономическую основу. По итогам последних лет отмечается стабилизация и усиление позитивных тенденций во многих видах экономической деятельности сферы промышленного производства края.
- Наличие на территории сырьевой базы для развития многих производств, незагруженных производственных мощностей, эспортно-ориентированных производств, а также статуса наукограда Бийску создают условия для стабильного экономического роста промышленности региона, внедрения новых технологий и увеличения доли инновационной продукции.
- Перспективы развития промышленности края ограничиваются рядом присущих ей проблем, многие из которых имеют застарелый характер. В числе основных проблем – физически и морально устаревшая материально-техническая база многих предприятий. Степень износа основных фондов обрабатывающих производств в 2011 г. составляла 43,2%, а основных фондов в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 67,5%, что свидетельствует о недостаточных темпах модернизации производств и внедрении новых технологий. Наиболее высокой является степень износа на крупных и средних предприятиях по производству машин и оборудования – 66,2%[1]. Вместе с тем износ в отраслях, ориентированных на добычу полезных ископаемых, снизился в 2004–2011 гг. с 40 до 15,1%.

[1] Проведенное в ИЭОПП СО РАН в 2007 г. исследование показало, что при современных темпах инвестиций до половины мощностей промышленности не подвергаются обновлению вообще; еще 20% обновляется крайне незначительно – не более чем на 1% в год. Лишь у 7% действующих мощностей достигается достаточно высокая степень обновления, превышающая 10% в год. См.: **Отчет** о научной и научно-организационной деятельности ИЭОПП СО РАН за 2007 год. – Новосибирск, 2008. – С. 11.

- При недостаточной конкурентоспособности многих производств медленно идет внедрение международных стандартов управления качеством продукции; далеко не на всех предприятиях системы управления качеством сертифицированы.
- Отмечается недостаточный уровень инновационной активности предприятий, доля инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров составляет чуть более 5%.
- Обостряется кадровая проблема, связанная с тенденцией «старения» персонала, отсутствием квалифицированных рабочих, низким уровнем заработной платы и разбалансированностью системы подготовки квалифицированных кадров.
- Сохраняется высокий уровень зависимости предприятий от цен на продукцию и услуги естественных монополий, что значительно снижает конкурентоспособность производимой в крае продукции.
- Проблемы развития промышленного производства региона являются естественными ограничениями в развитии городов и ряда сельских районов, где дислоцируются крупные предприятия промышленности.

Территориальные аспекты и проблемы развития сельского хозяйства

Сельское хозяйство – один из наиболее крупных и важных секторов экономики Алтайского края, в котором занят каждый пятый работающий в экономике региона. Его основными отраслями по праву считаются зерновое производство и молочное животноводство.

Алтайский край является одним из крупнейших сельскохозяйственных регионов в Сибирском федеральном округе и Российской Федерации. Его доля в объеме производства сельскохозяйственной продукции в СФО в 2011 г. составила более 21% (рис. 11.6)[1]. При этом в расчете на душу населения производится больше, чем в среднем по стране, зерна – в 2,4 раза, картофеля – в 1,8, молока – в 2,2, мяса – в 1,9 раза[2]. Объемы производимого сельскохозяйственного сырья позволяют обеспечивать не только собственные потребности, но и значительную часть некоторых видов продукции вывозить за пределы края. Из года в год регион подтверждает статус аграрного центра Сибири и занимает первое место по объемам производимой сельскохозяйственной продукции в Сибирском федеральном округе[3].

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет 12,5 млн га, в том числе сельскохозяйственных угодий 10,6 млн га, из них – 6,3 млн га пашни, на которой занимаются производством сельскохозяйственной продукции более 680 сельхозорганизаций всех форм собственности, более 3500 крестьянских (фермерских) хозяйств и 439,5 тыс. личных подсобных хозяйств населения. Площади посева

---

[1] **Социально**-экономический мониторинг регионов Сибирского федерального округа: стат. сб. / Алтайкрайстат. – Барнаул, 2012.

[2] Для анализа развития сельского хозяйства Алтайского края на фоне России использована информация, приведенная на сайте Росстата. Госкомстат России. URL: http://gks.ru (дата обращения 25.08.2012).

[3] Более подробно характеристика роли края в обеспечении страны продовольствием дана в коллективных монографиях специалистов Главного управления экономики и инвестиций Администрации Алтайского края. См.: **Аграрный** потенциал Алтая – золотой запас страны: монография. – Барнаул, 2008; **Агропромышленный** комплекс края: монография. – Барнаул, 2008; **Алтайский** край. АПК: история и перспективы. Барнаул: Слово, 2012. Из фундаментальных работ по изучению агропромышленного комплекса края, изданных за последние годы отметим исследования А.И. Алтухова, В.А. Кундиус, Г.М. Гриценко. См.: **Алтухов А.И.** Российский АПК: современное состояние и механизмы развития: монография / А.И. Алтухов, В.А. Кундиус. – М. – Барнаул, 2006; **Гриценко Г.М.** Рациональная организация экономики АПК сельского муниципального района: монография / Г.М. Гриценко. – Барнаул, 2007; **Организация** и функционирование эффективной экономики в региональном АПК: сб. науч. ст. – Барнаул, 2006; и др.

сельскохозяйственных культур ежегодно занимают более 5 млн га, из них зерновые культуры – 3,4, яровая пшеница – в пределах 2,5 млн га. Под естественными сенокосами и пастбищами занято 3,7 млн га.

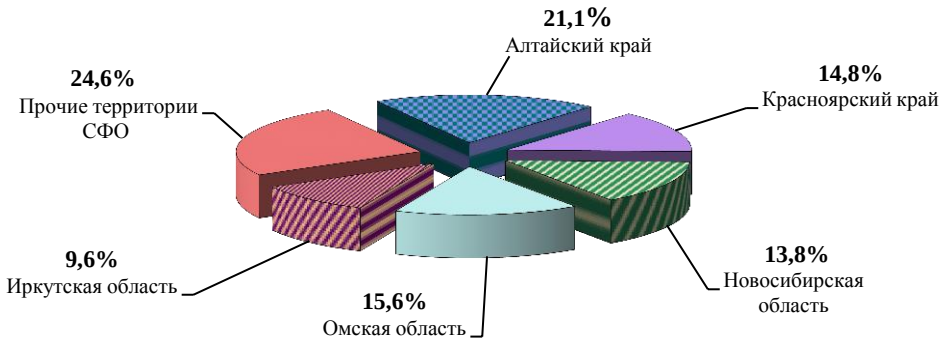


Рис. 11.6. Удельный вес продукции сельского хозяйства Сибирского федерального округа в 2011 г. в хозяйствах всех категорий, % от продукции сельского хозяйства СФО

Доля сельскохозяйственной продукции в общем объеме производимой продукции в крае в последние годы сохраняется на уровне 17–20%. Около 40% всей сельскохозяйственной продукции дают личные подсобные хозяйства населения. По видам продукции ими производится картофеля и овощей – более 90%, мяса – свыше 50, молока – в пределах 55%. На долю сельскохозяйственных организаций приходится 45% от общего объема сельскохозяйственной продукции, в том числе продукции растениеводства – 50%, животноводства – 40%[1].

Сельскохозяйственные организации – основные поставщики молока на рынок: их доля в реализации молока в крае в 2011 г. составила около 70%. В перспективе эта категория товаропроизводителей останется основным поставщиком продукции животноводства, что определяет необходимость развития в крае крупного товарного производства животноводческой продукции.

Алтайский край по природно-экономическим условиям разделен на 7 природно-экономических зон, которые отличаются качеством почв, структурой сельскохозяйственных угодий, обеспеченностью материально-техническими и трудовыми ресурсами, что определяет размещение аграрного производства (рис. 11.7, 11.8).

Производством зерна и молока занимаются все зоны края. Ведущие производители зерновых культур в крае – Алейский, Романовский, Родинский, Шипуновский районы. Объемы их производства составляют свыше 100 тыс. т.

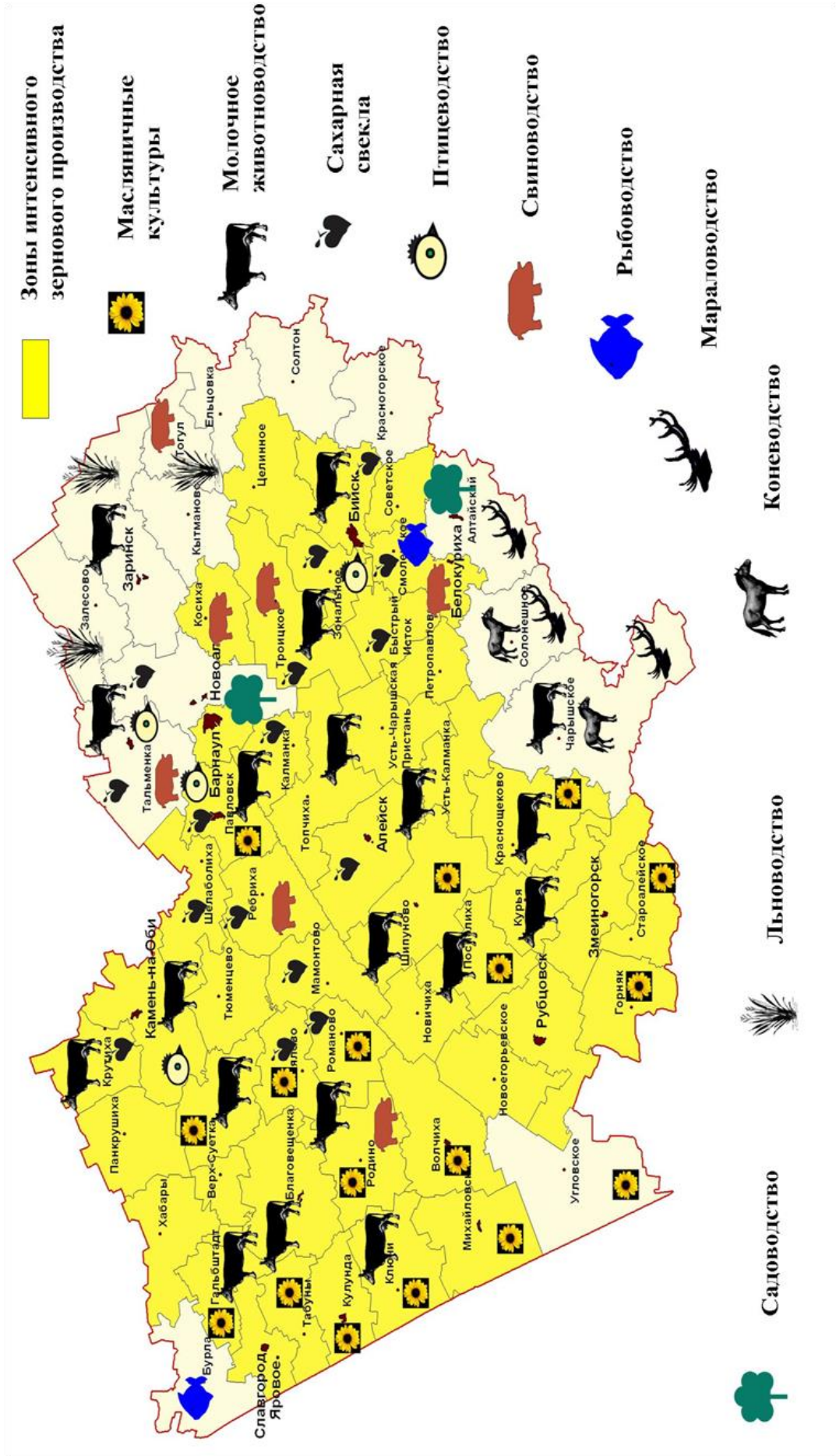
Производство сахарной свеклы сосредоточено в Бийско-Чумышской и Приобской зонах, мяса – в Кулундинской, Приобской и Бийско-Чумышской зонах. Алтайский край – единственный регион в Сибирском федеральном округе, который занимается выращиванием сахарной свеклы, а также сои, подсолнечника и их переработкой.

Выращивание льна-долгунца сосредоточено в его восточных районах, площади под этой культурой составляют 4,6 тыс. га. Регион имеет собственные перерабатывающие предприятия данной культуры. Около 50% производства молока сконцентрировано в Кулундинской и Приобской зонах.

[1] **Экономическая** энциклопедия регионов России. Алтайский край / НПО «Экономика». – Москва: Экономика, 2012.

Источник: текущий архив ГлавПЭУ администрации края

Рис. 11.7. Природно-экономические зоны Алтайского края



Источник: **Аграрный** потенциал Алтая – золотой запас страны. – Барнаул, 2008. – С.28.

Рис. 11.8. Приоритетные направления развития сельского хозяйства Алтайского края

Все это обусловливает необходимость дифференцированного ведения сельского хозяйства с учетом особенностей каждой природно-экономической зоны и позволяет возделывать большой набор сельскохозяйственных культур.

Вместе с тем интенсивное развитие растениеводства сдерживается рядом факторов. Важной проблемой является низкая продуктивность пашни и, как следствие, высокая себестоимость продукции, снижающая ее конкурентоспособность на рынке.

Анализ состояния земельных ресурсов показывает, что сохраняется тенденция снижения плодородия почв. В то же время масштаб внесения минеральных и органических удобрений недостаточен. Одной из главных причин такого положения является постоянный рост цен на минеральные удобрения: за последние 4 года они выросли в 2,5 раза. Из-за недостатка оборотных средств многие сельхозтоваропроизводители не проводят защитные мероприятия от вредителей, болезней и сорняков.

Ведущей отраслью животноводства в крае является молочное скотоводство, доля которого в структуре ее производства занимает около 50%. Племенная база молочного животноводства представлена 16 племенными заводами и репродукторами по разведению крупного рогатого скота. Существующий генетический потенциал молочного скота в Алтайском крае позволяет без увеличения численности дойного стада повысить производство молока в 1,3–1,5 раза. Однако это не исключает необходимость совершенствования племенной работы.

Для дальнейшего развития молочного животноводства имеются все необходимые условия. Производственные мощности молокоперерабатывающих предприятий края позволяют перерабатывать до 1880 тыс. т молока в год и в настоящее время используются на 46%. Кроме того, российский рынок не насыщен отечественным молоком и молочной продукцией.

В последние годы несколько улучшилось состояние кормовой базы. В среднем за 2002–2007 гг. на одну условную голову заготавливалось по 23–25 ц кормовых единиц грубых и сочных кормов, в 2011 г. – 40 кормовых единиц. Площади, занятые зерновыми смесями на зерносенаж, возросли до 200 тыс. га.

Основными направлениями дальнейшего развития кормовой базы являются:

– повышение обеспеченности отрасли кормозаготовительной техникой;
– совершенствование структуры кормовых культур на занимаемых площадях;
– повышение эффективности использования орошаемых земель.

Разведением мясного скота в Алтайском крае занимаются в степной, лесостепной, предгорной и горной природно-климатических зонах. На 1 января 2012 г. в крае количество животных мясного направления составило около 20 тыс. голов.

К основным факторам, сдерживающим интенсивное развитие молочного и мясного скотоводства в крае, относятся:

– недостаточная механизация производственных процессов на многих предприятиях в животноводстве, что ведет к снижению продуктивности и качества продукции, увеличению затрат на ремонт;
– неэффективное использование ремонтного молодняка в товарных хозяйствах;
– недостаточная активность интеграционных процессов между производителями и переработчиками молока, что снижает потенциальные возможности развития сырьевой зоны, модернизации производства;
– слабая племенная работа, низкие темпы обновления стада;
– отсутствие системной работы по созданию стабильной и качественной кормовой базы;
– несбалансированность рационов питания и, как следствие, недостаточное использование концентрированных кормов.

Анализ развития сельского хозяйства в Алтайском крае за последние годы позволяет сделать следующие выводы.

Финансовый кризис сказался на росте объемов производства сельхозпродукции. Индекс физического объема производства продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств края в 2006–2011 гг. составил, соответственно, 109,4%, 109,2, 94,8, 120,2, 96,1, 101,7%. В ряде сельских муниципальных образований в силу невозможности обеспечения конкурентоспособности базовых хозяйств происходит размывание и потеря экономической базы их существования. В сельских поселениях, теряющих население и производственные активы, возникает проблема «избыточности» инженерной и социальной инфраструктуры.

Вместе с тем имея благоприятные климатические условия, значительный производственный и кадровый потенциал, и с учетом поддержки сельского хозяйства со стороны федерального центра, регион располагает исключительными возможностями для дальнейшего устойчивого развития сельскохозяйственного производства, позволяющего не только в достаточных объемах обеспечить собственную территорию агропродовольственной продукцией, но и традиционно вывозить этот товар за его пределы.

В целом в Алтайском крае сформирована экономическая основа функционирования и развития сельских муниципальных образований.

11.2. Инвестиционная привлекательность и перспективы развития экономики муниципальных образований Алтайского края

Краткая характеристика инвестиционного потенциала края

В настоящее время в Алтайском крае функционируют около 3,9 тыс. строительных предприятий, главным образом частной формы собственности (около 90% от общего числа предприятий), которые формируют 4,5% валового регионального продукта.

Объем строительных работ за последние девять лет увеличился в 4,7 раза и составил в 2011 г. 27,6 млрд руб. На долю строительных организаций Алтайского края приходится 5% объема работ по Сибирскому федеральному округу[1].

В 2011 г. распределение инвестиций в основной капитал по секторам экономики общего объема (без субъектов малого предпринимательства и объемов неформальной деятельности) сложилось следующим образом:

– транспорт и связь – 16,7%;
– операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг – 13%;
– сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 17%;
– обрабатывающие производства – 17,1%;
– производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 10,2%.

Общий уровень инвестиционного потенциала Алтайского края достаточно высокий: по оценкам ведущего национального рейтингового агентства «Эксперт РА», край на протяжении 10 лет входит в первые 30 из 88 регионов России, занимая 24-е место по инвестиционному потенциалу и 28-е – по инвестиционному риску. По оценкам международного кредитного агентства «Fitch Raiting», долгосрочный рейтинг края составляет в иностранной и национальной валюте – BB+, краткосрочный – B, что

[1] **Социально**-экономический мониторинг регионов Сибирского федерального округа: стат. сб. Алтайкрайстат. – Барнаул, 2012.

означает, что экономика региона является хорошо диверсифицированной и поддерживается несколькими нецикличными отраслями, такими как сельское хозяйство и торговля. Более того, агентство Fitch ожидает продолжения роста экономики приблизительно на 5% в год в ближайшие годы[1].

В целом инвестиционный климат Алтайского края можно оценить как благоприятный. Инвестиции в основной капитал за 2000–2011 гг. выросли в 3,3 раза и достигли 70,8 млрд руб. Темпы роста капитальных вложений в 2011 г. составили 115,4% (рис. 11.9)[2].

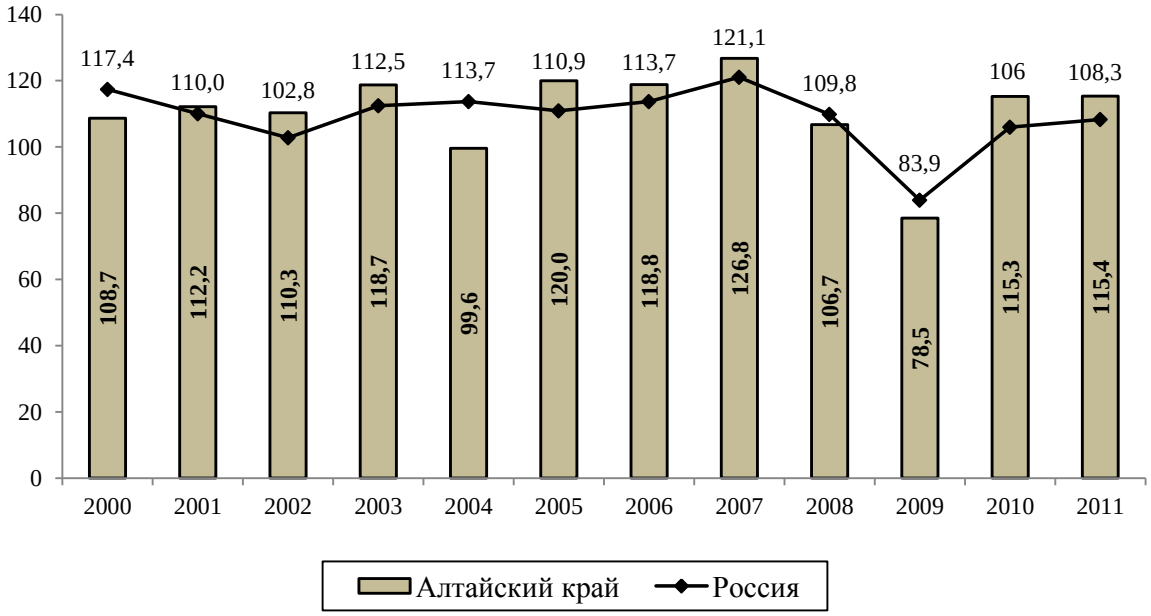


Рис. 11.9. Динамика инвестиций в основной капитал в 2000–2011 гг., % к предыдущему году

Доля инвестиций в валовом региональном продукте в 2011 г. выросла до 23% против 17% в 2006 г. Доля бюджетных средств по источникам финансирования возросла с 11,6% в 2004 г. до 24,7% в 2011 г. Инвестиции в основной капитал за счет кредитов банков выросли за три последних года в среднем на 30%.

Иностранные инвестиции, поступившие в край в 2011 г., составили 18769 тыс. долл. Практически весь объем инвестиций в 2011 г. был направлен на развитие двух сфер – операции с недвижимым имуществом и оптовая торговля[3].

Основные факторы инвестиционной привлекательности муниципальных образований края

Под инвестиционной привлекательностью административного территориального образования принято понимать наличие таких условий инвестирования, которые влияют на предпочтения инвестора в выборе того или иного объекта для вложения финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов.

---

[1] **Справочник** инвестора 2012 / под общ. ред. М.П. Щетинина. – Барнаул: Литера, 2012.

[2] **Алтайский** край в цифрах. 2006–2011. Крат. стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. – Барнаул, 2012.

[3] **Экономическая** энциклопедия регионов России. Алтайский край / НПО «Экономика» – Москва: Экономика, 2012. – С. 184–185.

В конечном счете, учитывая преимущественно частный характер «производственных» инвестиций, инвестиционная привлекательность той или иной территории является определяющим моментом в развитии ее экономики[1].

Инвестиционная привлекательность территории, как известно, детерминирована рядом факторов. Важнейшие из них:

– ресурсно-сырьевой (средневзвешенная обеспеченность балансовыми запасами основных видов природных ресурсов);
– производственный (совокупный результат хозяйственной деятельности в регионе);
– потребительский (совокупная покупательная способность населения региона);
– инфраструктурный (экономико-географическое положение региона и его инфраструктурная (производственная, рыночная, социальная обустроенность);
– интеллектуальный (образовательный уровень населения);
– институциональный (степень развития ведущих институтов рыночной экономики);
– инновационный (уровень внедрения достижений научно-технического прогресса в регионе).

Анализ распределения инвестиций между муниципальными образованиями края за ряд последних лет (2000–2011 гг.) показывает, что главными факторами, стимулирующими этот процесс, являются, как уже отмечалось, наличие природных ресурсов и накопленный производственный потенциал.

В частности, выделяется ряд муниципальных образований края, которые стабильно на протяжении всего рассматриваемого периода привлекают существенные объемы инвестиционных ресурсов благодаря ранее созданной промышленной базе. Среди них столица края г. Барнаул с его крупнейшими промышленными предприятиями (ОАО «Барнаултрансмашхолдинг», ОАО «Барнаульский станкостроительный завод», ОАО «Барнаул РТИ» и др.), г. Заринск (ОАО «Алтай-кокс»), г. Новоалтайск (ОАО «Алтайвагон»), Благовещенский район (ОАО «Кучуксульфат»).

Развитие экономики данных муниципальных образований происходит исключительно за счет инвестиций градообразующих предприятий. Так, в Благовещенском районе ОАО «Кучуксульфат» за 2006–2011 гг. реализовано инвестиционных проектов по развитию предприятия общей стоимостью 1,7 млрд руб.

Градообразующие отрасли промышленности развиваются также благодаря созданию сопутствующих производств, обеспечивающих деятельность основных предприятий. Таким образом, создаются благоприятные и привлекательные условия для прихода малого и среднего бизнеса.

Инвестиционная привлекательность ряда административных сельских районов края обусловлена наличием природных ресурсов, прежде всего минеральных (Благовещенский, Михайловский, Рубцовский, Змеиногорский, Курьинский, Заринский, Локтевский, Солтонский и др.).

Сырьевая база *полиметаллов* края сосредоточена в 16 месторождениях, с общими балансовыми запасами 70 млн т руды. Месторождения расположены компактно, в районах с хорошо развитой инфраструктурой, что значительно увеличило возможность привлечения крупных разработчиков в данные муниципальные образования.

Так, в 2004 г. компанией «Сибирь-Полиметаллы» началось строительство Рубцовского рудника, который был введен в эксплуатацию в 2006 г., что привело к увели-

[1] **Суспицын С.А.** Восприимчивость региональных экономик к инвестициям в основной капитал / С.А. Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 4. – С. 208–215.

чению индекса физического объема инвестиций в Рубцовском районе по сравнению с аналогичным периодом 2005 г. в 3,8 раза. В 2007 г. введен в эксплуатацию Зареченский горнообогатительный комбинат. Сейчас на территории двух районов края – Рубцовском и Змеиногорском – указанным предприятием ведется разработка месторождений полиметаллических руд.

В настоящее время осуществляется строительство горнообогатительного комбината на Корбалихинском месторождении полиметаллических руд, самого крупного в регионе, запуск которого в эксплуатацию планируется осуществить в 2012 г. Начаты подготовительные работы по освоению Степного и Таловского месторождений, согласовываются проекты на геологоразведочные работы.

Достаточно высок прогнозный потенциал сырьевой базы *углей* в регионе (200 млн т каменных и 600 млн т бурых углей). Основная часть полезных ископаемых сосредоточена в Солтонском районе. Интенсификация добычи угля в ближайшие годы связана с Мунайским буроугольным месторождением. С 2005 г. там ведется активная добыча бурого угля. Использование бурого угля в муниципальных котельных восточной группы районов дает существенную экономию муниципальных бюджетов. При вовлечении в эксплуатацию всего месторождения с запасами 34,7 млн т годовая добыча может быть доведена до 800 и более тыс. т угля и до 2 млн т – при условии строительства электрической станции конденсационного типа мощностью 600 МВт стоимостью около 30 млрд руб. (включая инфраструктуру)[1].

Использование целебных свойств *минеральных вод*, крупнейшие источники которых находятся на территории Алтайского края, уже сегодня составляет основу экономического благополучия города-курорта Белокурихи. Санаторно-курортные организации города модернизировали систему обслуживания, значительно повысили уровень и расширили спектр предоставления бальнеологических, СПА и туристических услуг, с тем чтобы быть конкурентоспособными на российском и мировом рынках.

Развитие не всех районов края, основу экономики которых составляет сельское хозяйство, пока идет достаточными темпами, поскольку в конце 1990-х годов именно этот сектор пришел в упадок и на его восстановление и модернизацию основного производственного капитала требуются значительные инвестиции.

В течение 2000–2011 гг. в числе лидеров по объему привлекаемых средств на развитие экономики находятся районы, в которых реализуются долгосрочные проекты в сфере сельского хозяйства: Немецкий национальный район – расширение производства мяса и мясных продуктов ООО «Брюкке»; Павловский район – активная деятельность компаний ЗАО «Черемновский сахарный завод», ОАО «Павловский маслосырзавод», ЗАО «Павловская птицефабрика», ООО «Крахмалопродукты», ОАО «Сибирские бычки», СПК «Бурановский»; Первомайский район – расширение производства КГУП ПТФ «Молодежная» (за 2002–2009 гг. инвестировано 47,5 млн руб.), жилищное строительство; Ключевский район – реализация масштабного проекта строительства молочного комплекса и комплекса по откорму крупного рогатого скота на 15 тыс. голов с общей суммой инвестиций в 5,4 млрд руб.

Кроме того, многие районы активно включились в осуществление на своей территории Государственной программы развития сельского хозяйства. В соответствии с приоритетным национальным проектом строительство новых комплексов с привлечением значительных объемов кредитных средств ведется в Благовещенском, Завьяловском, Зональном, Косихинском, Немецком национальном, Павловском, Тальмен-

[1] Данная станция призвана сыграть роль стимулирующего фактора в развитии всей группы восточных районов: наукограда Российской Федерации г. Бийска, биофармацевтического кластера, особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь», игорной зоны «Сибирская монета», Алтайской курортно-рекреационной местности, горнорудного кластера в Рубцовском, Змеиногорском, Курьинском и Чарышском районах.

ском, Ключевском и Хабарском районах. Реконструкцию и модернизацию существующих ферм осуществляют хозяйства, расположенные на территории 31 района.

Сегодня, когда Российская Федерация в целом, и Алтайский край в частности, в качестве основополагающего вектора развития определяют перевод экономики на инновационный путь, внедрение инновационных технологий в промышленный и сельскохозяйственный секторы экономики муниципальных образований является необходимым условием привлечения инвестиций в регион. В этих условиях наличие интеллектуального инновационного потенциала значительно повышает инвестиционную привлекательность муниципальных образований.

Для ряда муниципальных образований Алтайского края создание и внедрение инновационных технологий стало основой развития экономики; к таким районам можно отнести Бийский район и г. Бийск – наукоград Российской Федерации, г. Барнаул и Ребрихинский район, где ОАО «Пава» планирует осуществить проект по производству и глубокой комплексной переработке продовольственной пшеницы, производству топливного биоэтанола, сухой пшеничной клейковины (глютина), масла пшеничных зародышей, сухих кормовых дрожжей, углекислоты[1].

Туристический и рекреационный потенциал края как фактор его инвестиционной привлекательности

Еще один ресурс, который дает возможность динамичного развития экономики отдельных муниципальных образований, – наличие туристического и рекреационного потенциалов. Несмотря на вековую известность Алтайского края как массового туристического региона, индустрия туризма продолжает развиваться, опережая среднероссийские темпы[2].

Природные и климатические условия региона позволяют развивать в крае все виды туризма: горнолыжный, водный (рафтинг, байдарки, каяки), подводный, спортивный (альпинизм), спелеотуризм, оздоровительный (климатотерапия, ландшафтотерапия), экскурсионный (пеший, конный, лыжный), природный, рыбная ловля и охота, экологический[3]. Годовой туристический поток – 1,3 млн туристов – обслуживают более 860 туристических предприятий (16 тыс. занятых), из которых около 600 единиц – коллективные средства размещения (зеленые дома, санаторно-курортные учреждения, детские оздоровительные лагеря, турбазы и организации отдыха, гостиницы). Для туристов создано 47 тыс. мест единовременного размещения, в том числе 16,6 тысяч – круглогодичных.

Туристскими центрами края являются Алтайский район, город-курорт Белокуриха, Горная Колывань, Завьяловский район и г. Яровое с пляжами и объектами рекреации на многочисленных озерах. В последнее время начинают развиваться такие центры, как Горный Чарыш, Смоленский и Солонешенский районы.

В 2012 г. начал активно осваиваться туристами брендовый маршрут «Малое Золотое кольцо Алтая». Разрабатывается новый туристический маршрут «Большое Золотое кольцо Алтая» протяженностью около 1,5 тыс. км. Если еще в 2000 г. развитию туристической сферы деятельности уделяли в основном внимание Алтайский район, города Белокуриха и Яровое, то в настоящее время к туристическим районам края можно отнести также Завьяловский, Змеиногорский, Краснощековский, Красно-

---

[1] **Инновации** в экономике Алтайского края: тенденции и перспективы развития: монография. – Барнаул, 2008. – С. 90–105. Перечень основных инвестиционных проектов Алтайского края на кратко- и среднесрочную перспективу приведен в кн.: **Алтайский** край. Справочник инвестора. 2009-2010. – Барнаул, 2009. – С. 85–139.

[2] **Справочник** инвестора 2012 / под общ. ред. М.П. Щетинина. – Барнаул: Литера, 2012. – С. 21.

[3] **Проблемы** развития туризма в Алтайском крае: материалы науч.-практ. конф. – Барнаул, 2007.

горский, Курьинский, Смоленский, Солонешенский, Чарышский. Каждый конкретный район обладает своими конкурентными преимуществами и представляет интерес для определенной целевой группы туристов. Активно развивается парашютный спорт в Смоленском районе, экологический и культурно-познавательный туризм – в Курьинском районе.

Змеиногорский район – территория исторического туризма, где можно ознакомиться с природными памятниками федерального значения – озером Колыванским, курганными захоронениями скифского периода. Повышенный интерес к природным памятникам района привлекает на его территорию многочисленных туристов, что приносит свои результаты: в 2011 г. район занял 3-е место среди муниципальных образований по объемам инвестиций в экономику региона. В 2011 г. индекс физического объема инвестиций вырос на 37,3%.

Помимо районов, для которых развитие туризма является новым направлением, в данную сферу экономической деятельности привлекают инвестиции и муниципальные образования, которые традиционно считаются туристическими территориями края. Город-курорт Белокуриха – федеральная здравница Сибири в области курортно-бальнеологического и медицинского лечения, созданный на основе современных технологий оздоровления и лечения и местных природных ресурсов, сегодня известен и как центр горнолыжного спорта: в настоящее время здесь функционирует семь трасс общей протяженностью более 7 км, имеются системы искусственного оснеживания склонов, запущена канатно-кресельная дорога протяженностью 2 км. В последние годы в городе-курорте регулярно проводятся этапы Кубка России по горнолыжному спорту.

* *
*

Анализ основных факторов, тенденций и перспектив развития экономики муниципальных образований позволяет сделать ряд следующих выводов.

1. Алтайский край относится к группе регионов, для которых характерен глубокий спад в начале 1990-х годов, сменившийся в конце 1990-х годов стабилизацией экономики и ее дальнейшим (поначалу умеренным, а с 2006 г. – убыстряющимся) ростом. Такой тип динамики экономического развития характерен для агропромышленных регионов, где существуют условия для формирования устойчивого внутреннего рынка, на который «замыкаются» отрасли специализации региона – диверсифицированная промышленность и развитое сельское хозяйство.

2. Основными преимуществами «догоняющих экономик», к числу которых, на наш взгляд, относится и экономика Алтайского края, являются благоприятные природно-климатические условия, богатство природных ресурсов и дешевизна рабочей силы в сочетании с нехваткой собственных финансовых ресурсов и дефицитом квалифицированных рабочих кадров.

3. Возрастающие темпы развития Алтайского края свидетельствуют, с одной стороны, о том, что край преодолел в главном последствия кризисных явлений 90-х годов; с другой стороны – о наличии благоприятных предпосылок формирования его экономического потенциала.

4. Ориентация значительной части предприятий края на внутренний рынок, с одной стороны, не позволяет в силу его узости добиться более высоких темпов развития экономики, но с другой – является главным условием и предпосылкой минимизации негативных последствий мирового финансового кризиса.

5. Возможности успешного развития регионов, в том числе агропромышленного типа, во многом зависят от общеэкономической ситуации в стране и федеральной

экономической политики. В то же время рост экономики в агропромышленных регионах носит более устойчивый характер, поскольку формирующие его факторы находятся под большим контролем региональных органов власти и управления. Очевидно, что реализация потенциальных возможностей пространственного развития региона потребует дальнейших кардинальных изменений в стратегических подходах, методах и механизмах решения накопившихся проблем.

6. Благоприятный инвестиционный климат и относительно высокие темпы роста инвестиций не снимают острейшей для края проблемы недостатка инвестиций в основной капитал. Следствием этого, как отмечалось выше, является высокая степень физического и морального износа машин и оборудования в реальном секторе экономики. По оценкам специалистов Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, для существенного повышения конкурентоспособности продукции и услуг необходимо ежегодно направлять в модернизацию алтайской экономики порядка 67–77 млрд руб., что в 1,5–2 раза превышает сегодняшний объем инвестиций в основной капитал.

7. Для муниципальных образований Алтайского края сырьевой и производственный факторы инвестиционной привлекательности являются доминирующими факторами. Вместе с тем наличие полезных ископаемых не гарантирует привлечение крупных инвесторов в район, если не созданы условия для их деятельности: производственная и рыночная инфраструктуры, государственная и муниципальная поддержка в форме субсидирования или софинансирования производства, правовая защита интересов предпринимателей.

8. Инвестиционная привлекательность сельских муниципальных образований, основу экономики которых составляет сельскохозяйственное производство, недостаточна. Для ее повышения в целях заметного роста экономики сельских муниципальных образований необходим качественный прорыв, позволяющий в максимально возможной мере привлечь, в первую очередь, государственные финансовые ресурсы.

Глава 12

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

12.1. Социально-экономические условия и предпосылки развития приграничного сотрудничества регионов

Приграничное сотрудничество: основные понятия, современная специфика

Приграничное сотрудничество, предполагающее формирование специфической институциональной оболочки и реализуемое на территории муниципальных образований, расположенных в непосредственной близости к государственной границе, представляет отдельный сегмент внешнеэкономической деятельности страны.

В экономической литературе часто можно встретить подмену термина «внешнеэкономические связи» термином «приграничное сотрудничество», даже когда речь идет о взаимодействии внутренних, т.е. не имеющих государственной границы, регионов с примыкающими к российской территории странами. Такая подмена связана с недооценкой как преимуществ приграничного расположения, так и существующих рисков.

В последнее время распространился еще более широкий термин «трансграничное сотрудничество», который относится к взаимодействию целых государств, имеющих общую границу, и включающий внешнеэкономические связи с соседними государствами и их приграничное сотрудничество как составляющие элементы[1]. Трансграничное сотрудничество и внешнеэкономические связи в значительной мере пересекаются, и это пересечение полностью включает приграничное сотрудничество.

Теоретически, благодаря существенным различиям в условиях хозяйствования муниципальных образований и их аналогов по обе стороны границы (уровень цен на средства производства, товары и рабочую силу, ее качество, различное налогообложение, действие льготных режимов, инфраструктурное обеспечение, рыночный спрос и др.), сопредельные территории по обе стороны границы имеют значительные преимущества относительно субъектов, удаленных от границы. Вопрос заключается в том, используют ли они свои возможности?

Приграничное сотрудничество по-прежнему остается желаемой, но неоправданно медленно развивающейся формой взаимодействия приграничных территорий с географическими соседями. В России до сих пор не создана правовая основа приграничного сотрудничества. Вследствие этого российские регионы не реализуют свои преимущества и несут дополнительные издержки по выполнению ими приграничных функций.

Приграничное сотрудничество предполагает решение ряда экономических, транспортных, энергетических, экологических, социально-демографических и других задач; развитие и укрепление хозяйственных, научно-технических, культурных и гуманитарных связей; упрощение взаимодействия органов власти, деловых кругов и групп населения, в том числе этнических общностей; поддержку соотечественников, проживающих на приграничных территориях.

Целью приграничного сотрудничества является социально-экономическое развитие *приграничных территорий муниципальных образований,* повышение благосостояния их населения посредством укрепления взаимовыгодных и дружественных связей с соседними регионами сопредельных государств.

---

[1] **Приграничные** и трансграничные территории азиатской России и сопредельных стран (проблемы и предпосылки устойчивого развития) / под ред. П.Я. Бакланова, А.К. Тулохонова. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2010. – С. 17–18.

Рис. 12.1. Объективные факторы формирования приграничного сотрудничества регионов СФО

Основу формирования современных равноправных взаимоотношений приграничных территорий представляют принципы рыночной экономики и современных форм интеграции. С момента начала реформы ВЭД в стране прошло более 22 лет. По многим направлениям реализованы принципиально новые конструктивные подходы и механизмы, чего нельзя сказать о развитии в части приграничных отношений. Оно постоянно выпадает из области интересов правительственных структур.

Мир интенсивно меняется, выдвигает новые вызовы. Современные реалии таковы, что обратиться к приграничному сотрудничеству стимулируют не столько географические, экономические и социальные факторы, родственные и национальные диффузии, сколько опережающее развитие приграничных районов соседних стран: Китая[1], Казахстана, а в последний период и Монголии (рис. 12.1). Возрастающий не

[1] Регулирование приграничного сотрудничества с регионами России в Китайской Народной Республике началось с 1992 г., когда Госсовет КНР объявил четыре сопредельных с Россией города (Маньчжурия, Хэйхэ, Суйфэньхэ и Хуньчунь) «городами приграничного сотрудничества». В конце 1996 г. были открыты китайские торговые комплексы вблизи границы, куда по спецпропускам допускаются российские граждане (списки составляются местной администрацией). Юридической базой для межрегиональных связей является подписанное 10.11.1997 г. Соглашение между правительствами РФ и КНР о принципах сотрудничества между субъектами России и провинциями, автономными районами и городами центрального подчинения КНР. В феврале 1998 г. заключено российско-китайское Соглашение об упрощении пропуска российских граждан в китайские части торговых комплексов. Сотрудничество между приграничными регионами России и Китая развивается по линии программ ЮНИДО, ПРООН, ШОС. Внешняя торговля Китая имеет более организованный характер, чем российская. Отношения с Китаем строятся каждым регионом как на уровне «регион–страна», так и на межрегиональном уровне. Китайские провинции активно продвигают инициативы по урегулированию вопросов приграничного сотрудничества, создания и функционирования приграничных торгово-экономических комплексов, центров приграничного сотрудничества, упрощения двусторонних расчетов по приграничной торговле в течение одного дня на базе взаимно установленных кредитных линий. Это, прежде всего, Народные правительства провинций Хэйлунцзян, Ляонин, Цзянсу, Цзилинь, Хайнань, Гуандун, Синьцзян-Уйгурского автономного района, Автономного района Внутренняя Монголия, город (центрального подчинения) Тяньцзынь.

в нашу пользу разрыв уровней экономического и социального развития прилегающих территорий по обе стороны границы, которые еще в недавнем прошлом были сопоставимы, ныне не только углубляется, но и распространяется на новые территориальные и горизонтальные отношения. Этот разрыв опасен как катализатор нестабильности и усиления территориальных претензий.

Сегодня можно констатировать в становлении современных отношений с окружающими нас странами некоторое продвижение. Управленческие региональные элиты видят и понимают возрастающую необходимость перевода отношений приграничных территорий на качественно новый уровень. Однако для решения задачи этого недостаточно, назрела потребность в конструктивной активизации как с их стороны, так и со стороны федерального центра по расширению прав и полномочий муниципалитетов, а также возможностей по выполнению их обязательств.

Приграничное сотрудничество: географические, социальные, экономические факторы

Для Сибирского федерального округа возможности взаимовыгодного приграничного сотрудничества обусловлены географическим фактором – соседством с территориями зарубежных стран на протяжении 7769 км. Внешняя граница Сибирского федерального округа включает участок границы с Казахстаном протяженностью 2698 км (36% всей границы РФ – Казахстан), с Монголией – 3485 км (100% соответственно) и Китаем – 1586 км (38%) и составляет почти 36% всей сухопутной границы страны[1].

Для СФО эффективное приграничное сотрудничество все более приобретает стратегически важный характер и обусловлено тем фактом, что из 13 регионов округа 7 имеют статус приграничных. В сумме они занимают площадь полтора млн км^2 с населением 9,66 млн человек (табл. 12.1), т.е. 50% населения и почти 30% территории СФО. Самый обширный по территории среди приграничных регионов – Забайкальский край, самый многочисленный и густонаселенный – Новосибирская область. Средняя плотность населения приграничной территории – 6,3 человек на 1 км^2, что почти вдвое выше среднего показателя заселенности для СФО.

Более высокий уровень заселения (6,3 чел./км^2) приграничья на фоне СФО объективно обусловлен природно-климатическими более благоприятными условиями тяготеющих к югу Сибири районов. При этом следует отметить, что они, в свою очередь, неоднородны по численности населения, занимаемой территории и заселенности и, как и СФО в целом, переживают снижение численности населения (см. табл. 12.1). Они по-прежнему остаются «периферией», и чем длиннее участок внешней границы, тем глубже социально-экономическое отставание не только относительно РФ, но и СФО в целом.

Объем ВРП в пересчете на душу населения иллюстрирует, с одной стороны, степень экономического отставания приграничных территорий от среднероссийского уровня, а с другой – остроту проблем и глубину потребности конструктивных изменений в развитии с привлечением среди прочих и потенциала приграничной территории.

Первые сопоставления социально-экономических индикаторов, отражающих уровень жизни и деловой активности приграничных регионов СФО, относятся к 2006 г. Полученный в тот период средний показатель по приграничным регионам произведенного ВРП на душу населения за 2005 г. составил 69 тыс. руб. при 125,8 по России и 99 тыс. руб. по СФО, т.е. он отразил критическое отставание приграничных

[1] Россия граничит с шестнадцатью государствами, протяженность сухопутной и морской российской границы составляет около 61 тыс. км. Самые протяженные участки российской границы приходятся на Казахстан – 7,59 тыс. км, Монголию – 3,48 тыс. км и Китай – 4,2 тыс. км, что составляет в сумме 70% от всей сухопутной границы России (общая длина сухопутной границы в РФ составляет 21,69 тыс. км).

регионов. Менее половины от среднедушевого показателя ВРП России было зафиксировано в республиках Тыва, Алтай и в Алтайском и Забайкальском краях. Самая сложная ситуация отмечалась в Тыве – менее 38 тыс. руб./чел.

Таблица 12.1

Приграничные регионы в Сибирском федеральном округе[1]

Субъект Федерации	Население, тыс. чел. на 1.01.2012 г.	Площадь, тыс. км ^{2}	Чел./км^2
СФО	19261	5145	3,7
Республика Алтай	208,4 (снижение)	92,9	2,2
Республика Бурятия	971,4 (рост)	351,3	2,8
Республика Тыва	309,4 (резкое снижение)	168,6	1,8
Алтайский край	2407,2 (резкое снижение)	168	14,3
Забайкальский край	1099,4 (резкое снижение)	431,9	2,5
Новосибирская область	2686,9 (рост)	177,8	15,1
Омская область	1974,8 (снижение)	141,1	14,0
Всего приграничные регионы	9658 (снижение)	1531,6	6,3
РФ	143056,4	17098,2	8,4

К 2008 г. ситуация начала несколько исправляться, суммарный валовой региональный продукт приграничных регионов составил почти 40% ВРП СФО, а его доля превысила уровень 2006 г. на 6 процентных пунктов. Изменения в региональной структуре ВРП отразили рост экономической активности и стремление регионов к развитию. ВРП приграничных регионов СФО поднялся с 3,8% в 2005 г. до 4,3% в ВРП страны. При этом следует отметить, что среди приграничных регионов[2] нет валютогенерирующих, специализирующихся на добыче и экспорте сырьевых ресурсов, т.е. их успех не связан с динамикой внешних цен на сырье. Более того, приграничные регионы концентрируют перерабатывающие производства, сельскохозяйственную деятельность, туризм и представляют наиболее благоприятный среди регионов СФО по климатическим условиям ареал проживания населения. Положительная динамика в тот период не была следствием каких-либо существенных изменений в развитии приграничных взаимодействий.

При этом отклонения региональных показателей ВРП в пересчете на душу населения от российского для всех приграничных регионов по-прежнему находились в отрицательной области, в том числе и показатель по СФО. Они оставались значительно ниже среднероссийского ВРП в пересчете на душу населения (242 тыс. руб./чел.) и среднестатистического ВРП по СФО (197 тыс. руб.). Наименьшее отставание (67 тыс. руб.) было зафиксировано для Новосибирской и Омской областей, наибольшее (164 тыс. руб.), как и в 2005 г., – для Республики Тыва.

Обострилась ситуация в Алтайском крае, для которого при снижении численности населения и росте безработицы отрицательное отклонение произведенного ВРП в пересчете на душу населения от среднего по России вдвое превысило по абсолютному значению аналогичный показатель для Новосибирской и Омской областей.

[1] Здесь и далее расчеты автора по данным сборника «Российский статистический ежегодник» ФСГС соответствующих лет.

[2] Стратегия развития Сибири предполагает освоение природных ресурсов Забайкальского края, Республики Тыва, рекреационных ресурсов республик Алтай, Бурятия, Алтайского края.

Дальнейший анализ последних данных на момент написания работы показал, что все остается по-прежнему: макропоказатели развития приграничных регионов не показывают кардинальных положительных изменений. Потенциал приграничного расположения остается невостребованным, отсутствуют конструктивные инициативы с высоким экономическим региональным эффектом. Межрегиональные соотношения среднедушевого показателя ВРП за 2010 г. в приграничных регионах приведены в табл. 12.2.

Таблица 12.2

Валовой региональный продукт сибирских приграничных субъектов РФ в 2010 г., в текущих ценах

Субъект Федерации	ВРП, млрд руб.	Доля ВРП в РФ, %	Доля ВРП региона в ВРП СФО, %	ВРП на душу населения, тыс. руб.	Отклонение среднедушевого ВРП региона от среднероссийского показателя
СФО	4093,6	10,9	100,0	213	–49
Республика Алтай	21,6	0,1	0,5	104	–158
Республика Бурятия	136,4	0,4	3,3	140	–121
Республика Тыва	30,6	0,1	0,7	99	–163
Алтайский край	299,7	0,8	7,3	125	–137
Забайкальский край	162,1	0,4	4,0	147	–114
Новосибирская область	482,0	1,3	11,8	179	–82
Омская область	371,2	1,0	9,1	188	–73
Всего приграничные регионы	1503,7	4,0	36,7	156	-105
РФ	37398,5	100,0		261	0

Приграничные регионы сохраняют роль аутсайдеров. Ни в одном из приграничных регионов не достигнут уровень среднедушевого показателя ВРП, рассчитанного для СФО в целом и тем более, рассчитанного для РФ (рис. 12.2, см. табл. 12.2). В 2010 г. для РФ он составлял 261 тыс. руб./чел., в СФО – 213 тыс. руб./чел., а в среднем по приграничным регионам СФО – всего156 тыс. руб./чел. – ниже на 105 тыс. руб./чел., чем по России в целом. Оценки с наименьшим отклонением от среднероссийского уровня получены для Омской (188 тыс. руб./чел.) и Новосибирской областей (179 тыс. руб./чел.). Как и в предыдущие годы, наиболее тяжелая ситуация отмечалась в республиках Тыва и Алтай, а также в Алтайском крае – 99, 104 и 125 тыс. руб./чел. соответственно.

Таким образом, предполагаемый после 2008 г. дальнейший рост значимости региональных показателей вопреки ожиданиям сменился их падением, что подтверждает актуальность и высокую значимость реального освоения потенциала приграничного расположения регионов как стабилизирующего и долговременного фактора устойчивого экономического развития.

Положение на приграничных территориях остается чрезвычайно серьезным (табл. 12.3). Так, среднедушевой доход в 2011 г. во всех регионах был значительно ниже среднероссийского, особенно в республиках Тыва, Алтай и Алтайском крае.

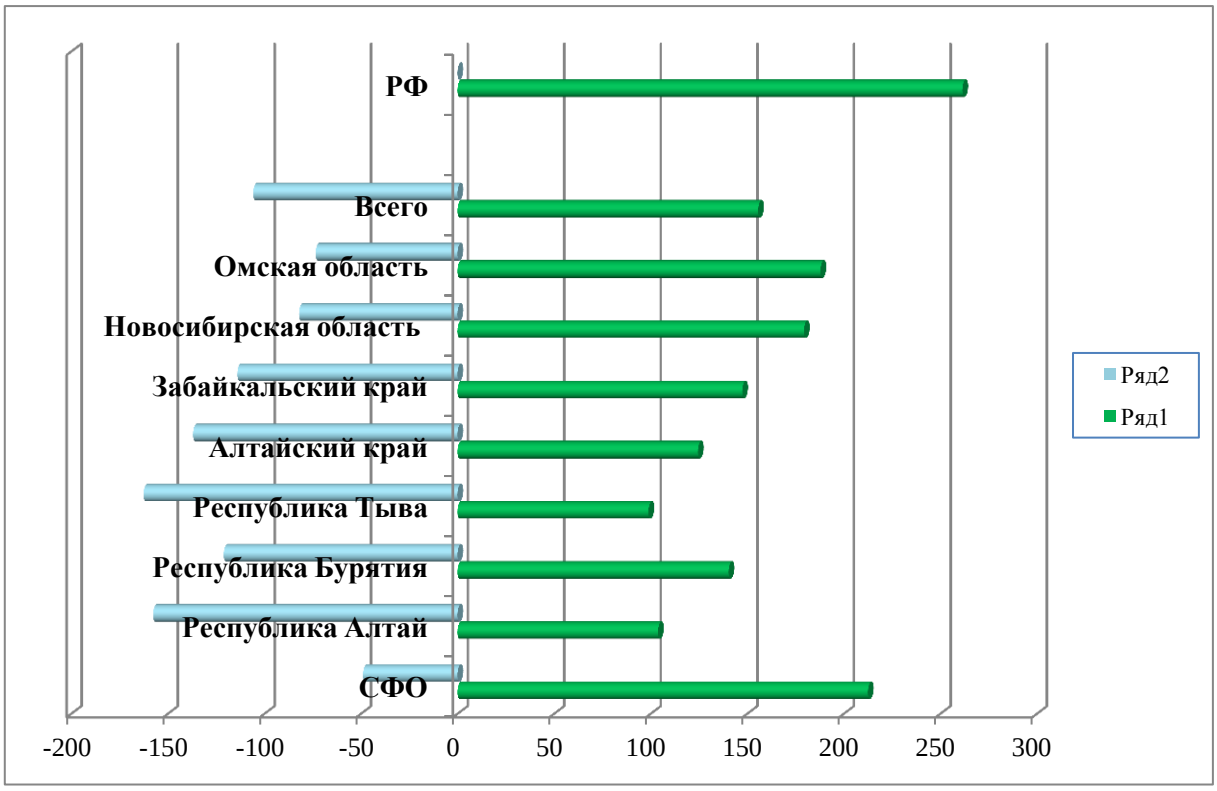


Рис. 12.2. ВРП на душу населения в 2010 г. по приграничным регионам, СФО и РФ (ряд 1) и отклонение регионального показателя от федерального (ряд 2), тыс. руб./чел., в текущих ценах

Таблица 12.3

Социально-экономические показатели приграничных регионов СФО в пересчете на одного человека, 2011 г.

Субъект Федерации	Среднедушевой доход, тыс. руб./чел.	Уровень безработицы, %	ОРТ* на душу населения, тыс руб./чел.	ОРТ на душу населения, % к показателю РФ
РФ	20,7	6,6	133,4	100
СФО	16,6	8,2	107,2	80,3
Республика Алтай	13,8	13,4	68,7	51,5
Республика Бурятия	15,7	9,1	103,9	77,9
Республика Тыва	11,0	18,4	44,4	33,3
Алтайский край	12,5	8,7	90,6	67,9
Забайкальский край	16,0	10,9	96,7	72,5
Новосибирская область	18,2	6,8	137,1	102,8
Омская область	17,2	7,8	115,8	86,8

* Оборот розничной торговли.

Рыночные факторы в большинстве приграничных регионов развиты значительно ниже среднего уровня. Так, деловая активность населения, которую можно отчасти представить количеством малых предприятий на 1000 жителей, в них занимает последние позиции рейтингов для СФО и России[1].

Как и в предыдущие годы, на всей приграничной территории округа отмечается избыток рабочей силы. Уровень безработицы (отношение безработных к численности экономически активного населения) в 2011 г. во всех регионах был выше среднероссийского. В республике Алтай процент безработицы был почти в 2 раза выше, в Туве – в 2,8 раза по сравнению с российским. В Туве армия безработных растет, сегодня каждый пятый среди трудоспособного населения не имеет работы. Рост дотационных вливаний в экономику республики не дает результатов: незанятое молодое трудоспособное население представляет социальную бомбу с далеко идущими последствиями.

Оборот розничной торговли характеризует покупательную способность населения (рис. 12.3). В 2009 г. он составлял по России в целом 102,9 тыс. руб. в пересчете на душу населения, по Сибирскому федеральному округу – 81,4 тыс. руб./чел., что было ниже на 15,3% среднероссийского показателя. В приграничных же регионах, за исключением Новосибирской области, понижение было более значительно. Особенно низкий уровень в Республике Тыва (31% от уровня показателя в РФ), Республике Алтай (50%) и Алтайском крае (62%). Чем меньше в регионе доход на душу населения и больше безработица, тем ниже относительный показатель розничной торговли (см. табл. 12.3). Низкие душевые доходы и высокая доля безработных естественно влекут снижение объемов розничной торговли, спад деловой активности в отрасли и, как следствие, снижение ВРП.

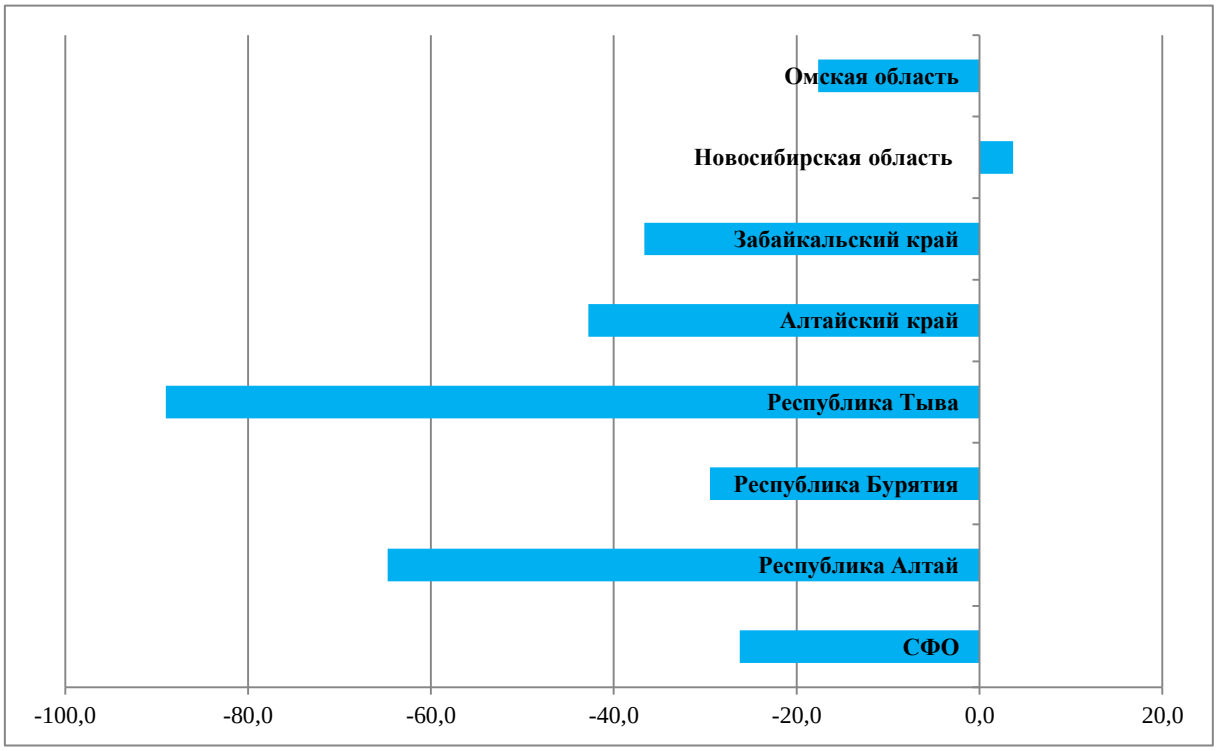


Рис. 12.3. Отклонение оборота розничной торговли на душу населения в приграничных регионах от российского показателя в 2011 г., тыс. руб.

[1] **Басарева В.Г.** Малый бизнес сибирских регионов: индикаторы создания благоприятного бизнес-климата // Проблемы управления социально-экономическим развитием регионов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2013. – С. 248.

Наиболее ярким доказательством отставания приграничных территорий является экономическое состояние и условия жизни Монгун-Тайгинского кожууна Республики Тыва, наличие внешней границы которого в постсоветский период превратилось в катализатор бедственного положения муниципалитета[1].

Полученные результаты свидетельствуют о крайней напряженности в большинстве приграничных регионов СФО и необходимости принятия срочных мер, среди которых меры по организации эффективного приграничного сотрудничества, обеспечивающего рывок в развитии территорий, должны быть приоритетными.

Развитие региональной инфраструктуры приграничных территорий

Чтобы утверждать, что на приграничной территории создана необходимая инфраструктура для перехода на новый уровень взаимодействия приграничных муниципалитетов, требуется оценка первой и самой важной составляющей – обеспеченности современными дорогами и развития грузоперевозок. С этой целью было проведено исследование на основе данных Российской транспортной инспекции по СФО за 2007 г.

Густота автомобильных дорог с твердым покрытием на 1 тыс. км^2 территории в 2007 г. по СФО составила 20 км/1 тыс. км^2, в Республике Алтай – 31, республиках Тыва и Бурятия – по 18, в Алтайском крае – 86, в Новосибирской области – 59, в Омской – 64, Читинской – 37 км/1 тыс. км^2. В регионах с самой продолжительной границей обеспеченность дорогами – самая низкая. В приграничных республиках ситуация еще хуже (для справки: в РФ – 35 км/1 тыс. км^2, ЦФО – 206, СЗФО – 43 и т.д.)[2]. К 2011 г. изменения произошли в десятичных знаках, т.е. практически ничего не менялось.

В условиях удаленности от центра страны роль транспортной инфраструктуры становится решающей. Из 7 приграничных регионов для республик Алтай и Тыва транспортная проблема стоит особенно остро, так как в них вообще нет железнодорожного сообщения, большие проблемы с авиауслугами и неудовлетворительная обеспеченность автомобильными дорогами.

О транспортной напряженности в приграничных регионах свидетельствуют данные РТИ СФО за 2007 г.: через пограничные пункты СФО в обе стороны проследовало всего 344 тыс. автотранспортных средств, из которых 69% приходилось на грузовые автомобили и 31% – на автобусы и личные автомобили.

В целом были ввезены и вывезены за 2007 г. через все АПП примерно равные объемы (около 834 тыс. т), суммарный грузопоток в обе стороны через границу достигал 1,67 млн т за год. Основной поток грузов приходился на Забайкальский край (36%), затем в рейтинге по весу грузов шли Алтайский край (24), Омская область (18) и Республика Бурятия (11%) (рис. 12.4, 12.5). Количество автотранспортных средств в Забайкальском крае составляет почти 50% от общего потока.

В результате повышения железнодорожных тарифов автомобильный транспорт все успешнее конкурирует с железнодорожным в сфере дальних перевозок, но сталкивается с множеством сдерживающих факторов. Современное состояние российских приграничных автодорог не соответствует требованиям международных перевозок. Слабым звеном являются пограничные пункты пропуска и объекты транспортной инфраструктуры. Техническое оснащение пограничных и таможенных служб морально устарело и выработало установленные ресурсы. Их количество недостаточно, если ориентироваться на развитие автомобильных международных перевозок.

---

[1] **Ковалева Г.Д.** Социально-экономическое положение и инфраструктура Монгун-Тайгинского кожууна Республики Тыва // Транспортная стратегия России. – Новосибирск, 2003. – С. 652–662.

[2] **Российский** статистический ежегодник. – М., 2007. – С. 526.

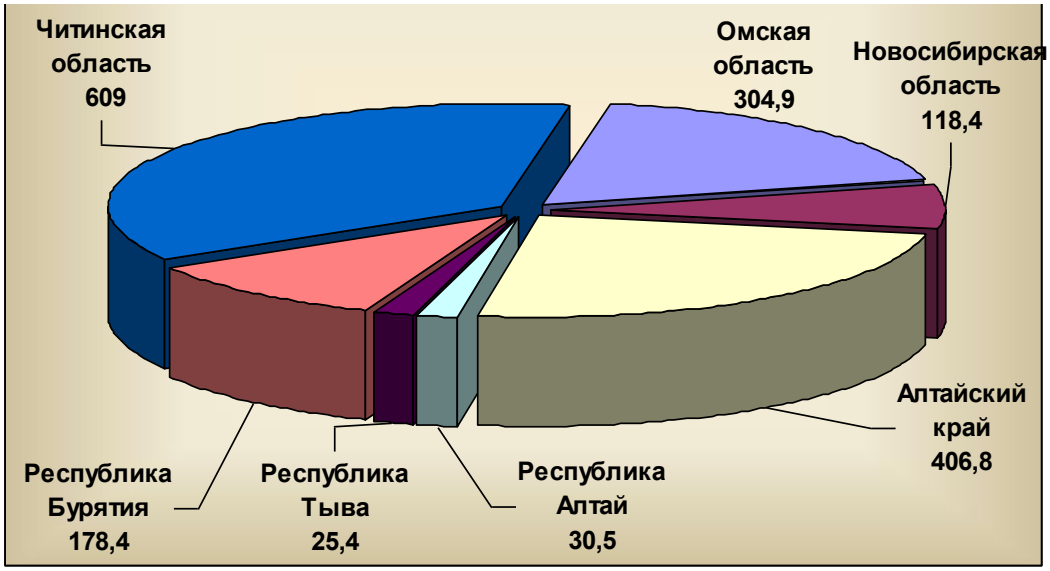


Рис. 12.4. Распределение грузов, ввезенных в 2006 г. через границу автомобильным транспортом, по территориям приграничных регионов СФО, тыс. т

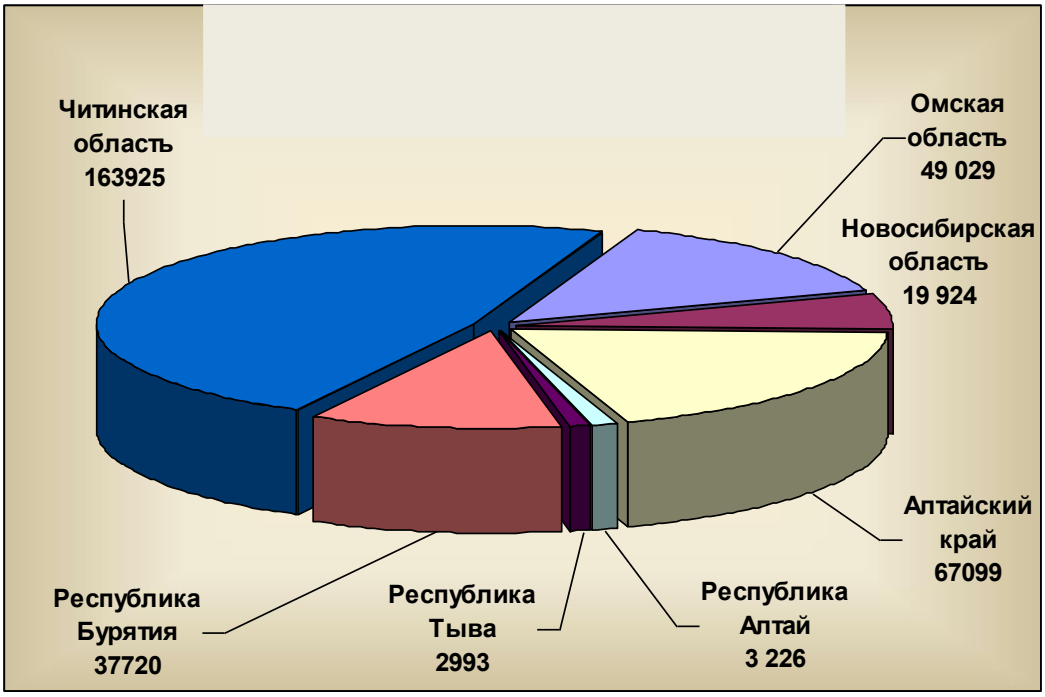


Рис. 12.5. Распределение автотранспортного потока по приграничным регионам СФО в 2007 г., количество транспортных средств

На всем протяжении границы в регионах СФО до 2009 г. работало всего 25 автомобильных пунктов пропуска (АПП) и 4 – железнодорожных.

❑ В Омской области шесть автомобильных переходов, из которых основные АПП – Ольховка и Одесское. Основной поток грузов обеспечен торговлей с Казахстаном (92% экспортных грузов и 45% импортных) и Киргизией.

❑ В Новосибирской области из двух пунктов основной пункт пропуска – Карасукский. Через него ввозится 87% экспортных грузов в Казахстан и 11% – в Кирги-

зию; 54% ввозимых импортных товаров – из Казахстана, 25% – из Киргизии, 21% – из Узбекистана и всего 0,18% – из Китая.

❑ В Алтайском крае семь автомобильных переходов, из них крупные: АПП Кулунда и АПП Веселоярск. Экспортные грузы на 99% направляются в Казахстан. Импортные – на 76% ввезены из Казахстана, 9% – из Китая и по 7% из – Узбекистана и Кыргизстана.

❑ В Республике Алтай через АПП Ташанта, обслуживающий торговлю с Монголией, проходит в год 3,2 тыс. автомобилей с суммарным весом свыше 30 тыс. т. Остальная граница – 430 км с Казахстаном (здесь имеется еще один АПП) и 54 км с Китаем – вообще никак не работает – просто закрыта[1].

❑ Такая же история в Республике Тыва: на 1100 км границы – два автомобильных пункта пропуска (АПП Хандагайты и АПП Цаган-Тологой) обслуживают весь грузооборот с Монголией, составляющий в обоих направлениях около 3 тыс. рейсов в год и суммарным весом свыше 25 тыс. т. Основной поток (2,7 тыс. автомобилей) проходит через АПП Хандагайты.

❑ В Республике Бурятия из двух пропускных пунктов основной грузопоток проходит через Кяхту. Свыше 99% как в экспорте, так и в импорте грузопоток обеспечен торговлей с Монголией, в импорте около 1% веса представляют товары из Китая. В структуре экспорта преобладают грузы в Монголию.

❑ В Забайкальском крае работает четыре АПП: Старо-Цурухайтуй, Покровка, Олочи, Забайкальск. Из них крупнейший – Забайкальск. Из 164 тыс. ед. транспорта, пересекавших границу, через Забайкальск проследовало свыше 155 тыс. – почти половина от всего сибирского потока автотранспортных средств, проследовавших через границу в 2007 г. в обоих направлениях. АПП обслуживают на 99,9% торговлю с Китаем (в основном импорт). Импортные грузы более чем в 2 раза превышали вес экспортных грузов.

Автомобильные грузоперевозки через границу более всего развиты на территории Забайкальского края, где они обслуживают приграничную торговлю с Китаем, с 1986 г. прилагающим всевозможные усилия для ее развития. Наиболее «продвинутым» является пункт пропуска «Забайкальск – Маньчжурия», расстояние между которыми составляет 10 км. Проект называется «Русская деревня», его реализация начинается на базе поселка Забайкальск, примерная сметная стоимость оценивается в 1,4 млрд руб. на основе государственно-частного партнерства с привлечением китайских и российских инвесторов.

В целом, уровень условий для автомобильных перевозок не соответствует современным требованиям и остается для регионов Сибири сдерживающим фактором развития приграничных связей. Современных безопасных скоростных трасс нет во всей Сибири, тем более отвечающих требованиям прохождения крупногабаритных грузовиков с большими нагрузками на ось[2].

---

[1] **Ковалева Г.Д.** Проблемы и возможные решения транспортного обеспечения российско-китайской торговли с Западным Китаем // Транспортная стратегия России. – Новосибирск, 2003. – С. 635–652.

[2] По распоряжению Правительства РФ № 1673-р с 2009 года закрыты четыре АПП на российско-казахстанской границе: Бастан в Алтайском крае; Карагай в Республике Алтай; Купино в Новосибирской области (Карасукский АПП переведен в Павловский).

12.2. Институциональная сфера приграничного сотрудничества

Правовая основа приграничного сотрудничества в РФ

Чтобы представить возможные действия на уровне приграничных регионов и их муниципальных образований, расположенных на границе, по практической реализации приграничного сотрудничества, необходимо проанализировать состояние институциональной основы и ее направленности.

Основой приграничного сотрудничества являются добрососедские отношения стран на государственном уровне, развитая законодательная база и желание регионов развивать сотрудничество. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации базируется на принципах Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 1980 г.[1]

Следует разделять в формировании приграничного сотрудничества четыре уровня: 1) федеральный, 2) региональный, 3) муниципальный и 4) уровень юридических и физических лиц (рис. 12.6).

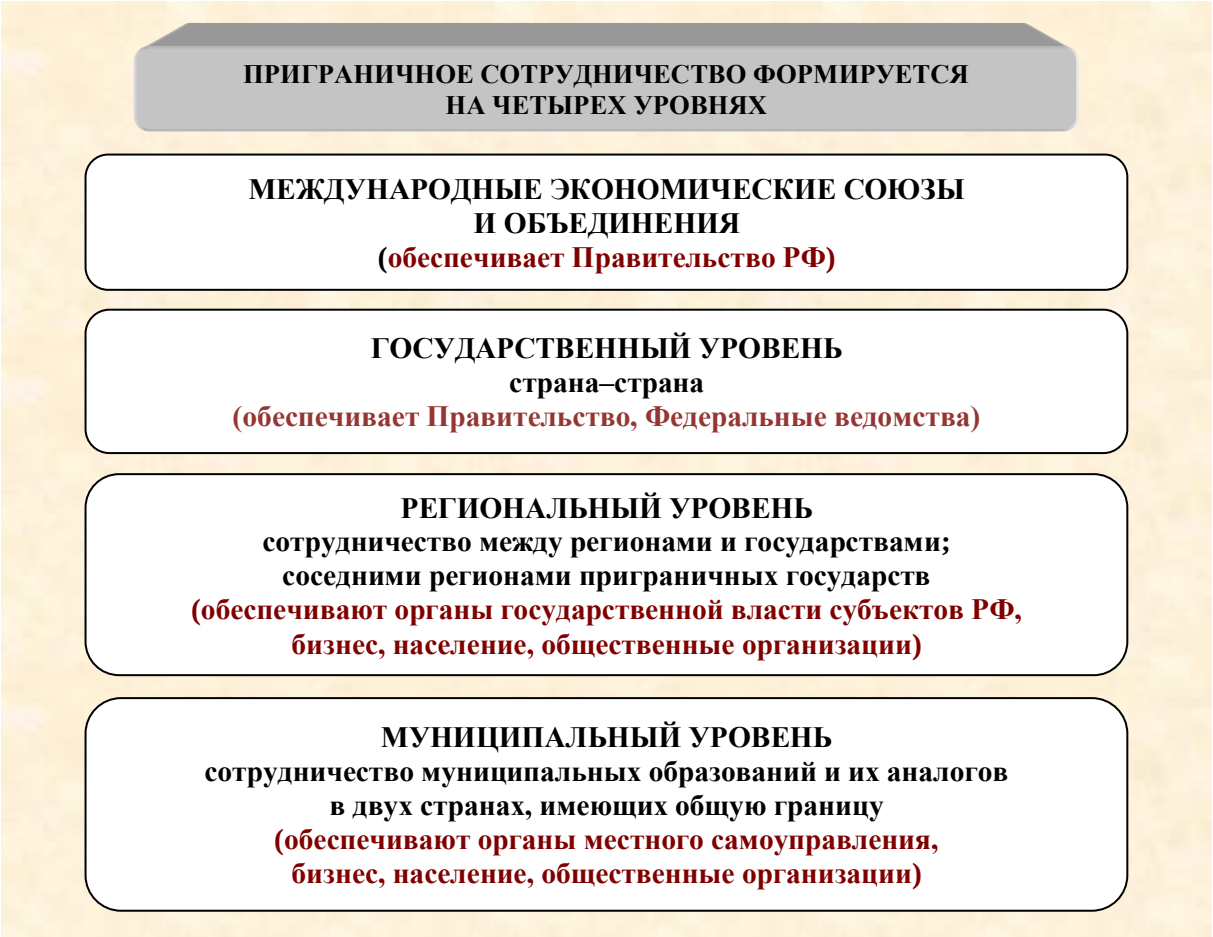


Рис. 12.6. Участники формирования институциональной сферы приграничного сотрудничества

[1] В Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве между территориальными сообществами и властями от 21 мая 1980 г. под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией двух или более Договаривающихся Сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей. Приграничное сотрудничество осуществляется в рамках полномочий территориальных сообществ или властей, определяемых внутренним правом каждой из Сторон, при этом объем и характер таких полномочий не могут быть изменены Конвенцией (п. 1 ст. 2 Конвенции).

Общий контур правовой основы приграничного сотрудничества в России определяется следующими документами:

- Конституция Российской Федерации;
- Международные договоры Российской Федерации;
- Федеральные конституционные законы;
- Федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ и иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);
- Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты;
- решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан.

В настоящий момент наибольшее продвижение получил уровень сотрудничества, реализуемый отдельными регионами СФО и соседними странами в рамках компетенции регионов. Ими подписаны сотни договоров с Монголией, Казахстаном и Китаем, регламентирующих сотрудничество и намерения. Все три государства ведут встречную активную политику.

Специфика российской стороны в том, что до сих пор не принят закон о приграничном сотрудничестве, который обсуждается с 2004 г. На страницах газет и в интернете единодушно высказывается недоумение по поводу отсутствия подобного закона.

В последней версии проекта Федерального закона № 75537-4 «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» представлены контуры правового поля. Под приграничным сотрудничеством в проекте понимаются согласованные действия участников, включающих «органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований, полностью или частично расположенных на приграничных территориях Российской Федерации (далее – органы местного самоуправления на приграничных территориях), юридические лица и общественные объединения, не обладающие статусом юридического лица, расположенные на приграничных территориях Российской Федерации, физические лица, а также находящиеся на территории Российской Федерации совместные с сопредельными государствами органы по приграничному сотрудничеству, созданные на основании международных договоров Российской Федерации и соглашений о приграничном сотрудничестве».

В качестве цели приграничного сотрудничества документ определяет «укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами»[1].

В документе определяется, что приграничным субъектом Российской Федерации, является субъект, административная граница которого частично совпадает с государственной границей. Таким образом, так как муниципальное образование не является субъектом РФ, то оно автоматически не относится к приграничным субъектам и для него весь закон «фильтруется» через канву региональных положений.

Под территорией приграничного сотрудничества в проекте понимается «территория, на которой осуществляется приграничное сотрудничество в соответствии с

[1] http://econom.govvrn.ru/images/stories/docs/docs_20.02.12/Prigranichnoe/03_proekt_prigranichnoe_sotrudn.doc

международными договорами Российской Федерации и соглашениями о приграничном сотрудничестве органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации с уполномоченными органами сопредельных государств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Для реализации приграничного сотрудничества в проекте выделяется круг задач, решение которых призвано обеспечить возможность успешного взаимодействия приграничных территорий на условиях дружбы, доверия и взаимной выгоды. В наибольшей степени касаются или, точнее, должны касаться муниципальных образований и быть основой их программ на перспективу задачи по совместному решению вопросов транспортных коммуникаций, энергообеспечения, экологии, развития сельского хозяйства, социально-демографических, коммунальных и других проблем приграничных территорий.

Недопустимо пассивное отношение муниципалитетов к вопросам создания условий прохождения экспортных и импортных товаров через приграничную территорию, обустройства пунктов пропуска через государственную границу, обеспечения современной логистики и приграничной инфраструктуры.

Приграничные муниципалитеты должны быть заинтересованы в эффективном использовании и развитии производственной базы, в повышении социальных условий, согласовании градостроительной и инвестиционной политики на приграничных территориях. Их напрямую касается создание условий для взаимодействия в области образования, культуры, изучения населением языков сопредельных государств и др.

В проекте закона выделяется три уровня регулирования и формирования приграничного сотрудничества и их полномочия.

◊ *Полномочия органов государственной власти РФ* содержат 14 пунктов. Они в основном определяют рамочную оболочку приграничного сотрудничества и касаются деятельности по заключению международных договоров, режима приграничного сотрудничества, координации ВЭД на приграничных территориях, организации пунктов пропуска, обмена информацией, взаимодействия миграционных служб и др. По проекту закона федеральные органы могут передавать часть своих полномочий на региональный уровень, но в законе не оговаривается, какие именно.

◊ *Полномочия регионов* в последнем проекте охватывают весь спектр взаимодействия и перечислены в 20 пунктах, из которых новыми являются: разработка региональных программ социально-экономического развития приграничной территории РФ, финансирование и контроль их исполнения, а также создание с регионами совместных государств органов по приграничному сотрудничеству, открытие представительств на территории сопредельных государств. Два последних момента – совместные органы сотрудничества и региональные представительства – в законе явно носят предварительный и недоработанный характер. Эти пункты должны учитывать масштабы приграничного сотрудничества регионов и, что совершенно очевидно, предусматривать возможности интеграции регионов РФ там, где это целесообразно, чтобы не плодить и без того избыточно раздутые штаты региональных структур. Кроме того, практика открытия региональных представительств в зарубежных странах широко распространена, и непонятно, почему это нужно особо выделять в законе о приграничном сотрудничестве.

◊ *Полномочия муниципалитетов* на приграничных территориях включают 14 пунктов и сводятся к генерации на местах идей по вопросам сотрудничества и направлений взаимодействия.

Проблемы деятельности муниципалитетов на приграничных восточных территориях России

В части полномочий муниципалитетов на приграничных территориях (14 пунктов) проект закона вызывает больше вопросов, нежели раскрывает реальные права и обязанности органов муниципального самоуправления в организации и реализации приграничного сотрудничества.

❑ Тезис – «разработка совместно с уполномоченными органами сопредельных государств совместных инвестиционных программ» (пункт 1) – постулируется в отрыве от контекста разработки региональной программы приграничного сотрудничества, где автоматически предполагается участие муниципалитета и примыкающих к границе административных образований сопредельного государства во всех программных пунктах, его касающихся.

❑ Полномочия на проведение переговоров и заключение с уполномоченными органами сопредельных государств соглашений о приграничном сотрудничестве (пункт 2) уже широко применяются в практике всех уровней, подписано множество документов, но, как показал опыт, это никого не обязывает к дальнейшему действию и, как правило, служит неким бюрократическим прикрытием для создания видимости результата встреч. Закон просто констатирует уже существующую практику, без каких-либо ее улучшений.

❑ Вызывает вопрос о полномочиях муниципалитетов в создании совместных органов по приграничному сотрудничеству и их финансированию (пункт 3). На уровне региона такой орган не всегда оправдан, тем более на уровне муниципалитетов. Вместе с пунктом о назначении в соответствии с соглашениями о приграничном сотрудничестве должностных лиц в совместные органы по приграничному сотрудничеству (пункт 4) этот пункт воспринимается как очередное неоправданное расширение административного аппарата, как всегда обеспечивающего видимость деятельности административных структур без обязательных конкретных результатов. Эти полномочия должны быть обоснованы, либо должно быть разъяснение, для чего во всех приграничных муниципалитетах это необходимо. Уровень приграничного сотрудничества в муниципалитетах пока остается низким, фрагментарным, практически не реализованным, и новый проект ничего не меняет по сути.

❑ Требуют конкретизации пункты о заключении «договоров с субъектами предпринимательской деятельности о выполнении работ, связанных с решением задач приграничного сотрудничества и их финансированием» (пункт 5) и об участии «в реализации региональных программ развития приграничных территорий РФ» (пункт 6).

Далее цитируются полномочия муниципалитетов (пункты 7–14), которые они имеют и без обсуждаемого закона:

– осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации внешнеэкономических связей с уполномоченными органами сопредельных государств, с их юридическими и физическими лицами (пункт 7);
– обращение в компетентные органы с предложениями, ходатайствами о принятии решений о перемещении через государственную границу Российской Федерации машин, механизмов, материальных ресурсов, рабочей силы в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соглашениями о приграничном сотрудничестве (пункт 8);
– участие в разработке порядка пропуска населения сопредельного государства на территорию муниципального образования, отнесенную к приграничным территориям Российской Федерации (пункт 9);
– внесение в органы государственной власти предложений по вопросам установления особенностей землепользования на приграничных территориях Российской Федерации (пункт 10);

– установление местонахождения и размеров земельных участков, сдаваемых в аренду иностранным юридическим и физическим лицам на приграничной территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством и законодательством приграничного субъекта Российской Федерации (пункт 11);
– участие в решении вопросов в области транспорта, энергетики, сельского хозяйства, градостроительства, экологии, науки, образования, культуры, а также трудоустройства, медицинского обслуживания населения и других вопросов приграничного сотрудничества (пункт 12);
– содействие уполномоченным органам Российской Федерации в обеспечении правопорядка на приграничных территориях Российской Федерации (пункт 13);
– осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 14).

Следует отметить: то, что должно бы кардинально поменять роль муниципалитетов, сформулировано в неопределенной форме: «Органы местного самоуправления на приграничных территориях могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в сфере приграничного сотрудничества с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Таким образом, из проекта закона напрямую не следует, что на приграничной территории возможно создание условий для точек роста по типу реально действующих свободных зон как производственного типа, так и торгового, либо для разработки специфических, оправданных для данной приграничной территории совместной организации принципиально новой жизнедеятельности населения. Принятие такого закона, как он описан в последнем и всех предыдущих версиях, не изменит жизнь запредельно бедных приграничных муниципалитетов на большей части российской границы и, особенно, границы с Монголией, Китаем и Казахстаном.

Проект закона пуст и в этом не противоречит общей практике российского законотворчества формулировки цели без понимания того, как ее достичь. Низкая оценка административной ответственности и эффективности такого законотворчества очевидна и иллюстрируется тем фактом, что 21.04.2006 г. Постановлением Правительства Российской Федерации № 234 функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления приграничного сотрудничества были отнесены к ведению Министерства регионального развития Российской Федерации; семь лет разрабатывается нужный регионам закон, а вновь созданный проект опять не соответствует цели, сформулированной в этом законе.

Вывод может быть только один: правительству и государству в его лице не интересно заниматься приграничным сотрудничеством в восточных районах. На северо-западе страны, где граница ближе к центру и сотрудничество с примыкающими государствами (Евросоюз, Финляндия) для центра более приоритетно, даже в отсутствии закона эффективно развивается приграничное сотрудничество во всех сферах, особенно эффективно в экономической и торговой (опыт Карелии).

Опыт приграничного сотрудничества регионов Сибири

Безусловно, сибирские приграничные регионы не остаются в стороне даже в создавшихся условиях глухоты центра к региональным проблемам на восточных территориях. Значительный опыт приграничного сотрудничества в СФО накоплен в таких регионах, как Алтайский край (сотрудничество с Казахстаном), Забайкальский край (взаимодействие с Китаем), Бурятия (с Монголией и Китаем).

В *Алтайском крае* рассматривается переход на новую модель взаимодействия – качественно более высокий уровень контактов с приграничными регионами посредством продвижения проекта «Евразия – регион Алтай». В Республике Бурятия создана и работает Подкомиссия по региональному и приграничному сотрудничеству с Монголией, которое охватывает сферу услуг, участие в реализации национальных программ Монголии, импорт живого скота, развитие туристического бизнеса, совместное освоение месторождений. Восемнадцать сельских муниципальных образований Республики Бурятия имеют партнерские связи с двенадцатью сельскими аймаками Монголии.

Республика Тыва подписала четырехсторонний договор о взаимном сотрудничестве с торгово-промышленной палатой города Улангом (Монголия), Ховдинским аймаком (районом) Монголии и Синьцзян-Уйгурским автономным районом; состоялось открытие Генерального консульства Монголии в Кызыле.

Сотрудничество *Республики Алтай* и Монголии закреплено соглашениями о приграничном торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 25.04.2001 г. между правительством Республики Алтай РФ и администациями Ульгийского, Кобдоского и Увсинского аймаков Монголии.

Забайкальский край имеет двухсторонние приграничные связи с двумя сопредельными аймаками Монголии: Восточным и Хэнтийским, скрепленные Соглашениями о сотрудничестве в 2008 г. Приграничное взаимодействие регионов Забайкалья с Монголией осуществляется в таких направлениях, как внешняя торговля, проведение совместных мероприятий в области сельского хозяйства, охраны окружающей среды, туризма, образования и науки, культуры и здравоохранения.

Но эта огромная и нужная организационная работа не обеспечивает достижения основной цели, сформулированной в большинстве государственных законов и последнем проекте. По их текстам, «целью приграничного сотрудничества является социально-экономическое развитие *приграничных территорий муниципальных образований,* повышение благосостояния их населения посредством укрепления взаимовыгодных и дружественных связей с соседними регионами сопредельных государств».

Действительно, имеет место быть в отдельные периоды в отдельных регионах некоторое развитие и повышение благосостояния населения, но достигнута ли при этом сформулированная цель? Формально – да. Есть улучшение, есть повышение, есть укрепление и т.д., но реально остается запредельная бедность и катастрофический проигрыш в сравнении уровня жизни с административными единицами граничащих территорий соседних государств. Становится понятно, насколько некорректна цель, когда любое улучшение можно представить как результат. В реальности приграничное сотрудничество остается нереализованным на нашей территории в главном. Плодами российского бездействия, боязни взять на себя ответственность и, в конечном счете, полной безответственности власти в решении этой глобальной задачи активно и умело пользуются китайские администрации и компании. В этом не отстают от них монгольские и казахстанские системы управления.

Российская сторона проигрывает в главном – не реализуется потенциал муниципального уровня, он не востребован и не работает. Контакты на муниципальном уровне сводятся в основном к соглашениям о развитии культурных связей в области народного творчества, спорта, образования. Рост активности в муниципальных образованиях не конструктивен, потенциал приграничного сотрудничества для решения социально-экономических задач как приграничных муниципальных территорий, так и регионов остается не использованным.

В муниципалитетах по объективной причине не существует понимания экономических аспектов сотрудничества с прилегающими извне территориями, что связано с определенными для них компетенциями и отсутствием какого-либо опыта и навы-

ков. Очевидно, что инициатива должна поступать из федерального и регионального центров, подкрепленная всеми необходимыми атрибутами конструктивной помощи: созданием инфраструктуры, помощью кадрами, юридической и финансовой поддержкой, т. е. актуально формирование института приграничного сотрудничества на уровне муниципалитетов.

Совместная программа приграничного сотрудничества – системный подход к решению межрегиональных задач

Если рассматривать систему «федеральный – субрегиональный (округ) – региональный – муниципальный уровни», то менее продвинутым на сегодняшний день является муниципальный. На поверхности лежат очевидные проблемы, не находящие адекватного современным вызовам решения:

- недооценка важности экономического сотрудничества руководством на муниципальном уровне и непонимание как его реализовывать, соблюдая национальную и экономическую безопасность;
- сочетание урезанных полномочий с дефицитными муниципальными бюджетами, отсутствием экономического интереса в развитии территориального бизнеса;
- отсутствие закона и сопутствующих актов по его реализации на фоне нестабильной и противоречивой судебной практики;
- устаревшие коммуникации, особенно дороги;
- неразвитая приграничная инфраструктура; медленное обустройство АПП; система расчетов;
- транспортное обслуживание; проблемы международных автомобильных перевозок российскими перевозчиками;
- несовершенная регламентация: правила, механизм движения через границу, условия пересечения границы, условия для реализации деятельности на приграничной территории, что затрудняет посещение, торговлю, организацию бизнеса в производственной сфере, в сфере образовательных, медицинских, косметических, гостиничных, ремонтных и других услуг, а также вложение инвестиций в объекты сопредельной территории;
- не отрегулирована практика аренды земли в приграничных муниципалитетах;
- не отлажены процедуры привлечения иностранной рабочей силы на уровне муниципалитетов;
- не реализован статистический учет объемов приграничной торговли и др.

Но главной из перечисленных проблем, несмотря на представленные масштабы правовых документов, остается законодательство. Принятые законы не подтверждены необходимой системой подзаконных актов и постановлений, что препятствует реализации подписанных соглашений, договоров и меморандумов о сотрудничестве. Федеральный закон о приграничном сотрудничестве существует только в проекте, к тому же носит рамочный характер и пока только предполагает разработку и принятие системы законодательных актов и постановлений по его реализации.

Для приграничных регионов и приграничных муниципалитетов вроде бы есть возможность активно включиться в этот процесс и обеспечить законодательную и исполнительскую базу для решения своих многолетних проблем в области приграничного сотрудничества. Проблемам приграничного сотрудничества регионов Сибири в исследованиях ИЭОПП уже более 30 лет уделяется большое внимание. Разработаны

и опубликованы научные материалы в десятках концептуальных и программных работ как для Сибири в целом, ее отдельных регионов, так и муниципалитетов[1].

Инструментом решения данной задачи могут стать региональные и единая для СФО программы приграничного сотрудничества. Примеры региональных программ уже существуют. Единая программа будет аккумулировать общие интересы регионов, обосновывать строительство объектов инфраструктуры, мероприятия, необходимые законодательные инициативы, направления финансирования (включая участие сопредельных территорий, частные инвестиции, международные фонды и банки) и будет направлена на формирование института приграничного сотрудничества.

В программе должны быть согласованы ответственные исполнители, намечены сроки, проработаны системы контроля и отчетности. Эффективность программы должна быть просчитана на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, с выделением коммерческой и общественной составляющей. Ее преимущества относительно множества региональных программ приграничного сотрудничества заключаются в том, что она обеспечивает системный и сбалансированный подход и может получить статус федеральной. Кроме того, совместная программа – это подход к решению межрегиональных задач (инфраструктура, крупные инвестиции, законодательство и др.). Она позволяет просчитать эффект для внутренних субъектов, в первую очередь, Иркутской и Кемеровской областей и Красноярского края, которые не меньше приграничных территорий заинтересованы в развитии цивилизованных форм сотрудничества с соседними странами.

В программе необходимо рассмотреть возможности более интенсивного привлечения средств Федеральных целевых программ, в первую очередь ФЦП «Государственная граница Российской Федерации», национальных проектов, федеральных и международных фондов.

Возможна организация международных финансовых институтов для финансирования новых форм и направлений сотрудничества по примеру нового финансового инструмента «Европейский Инструмент Соседства и Партнерства (ЕИСП)», в котором Россия принимает активное участие для развития приграничного сотрудничества на своих западных границах. Для реализации программы возможна организация трех совместных межрегиональных центров приграничного сотрудничества, отвечающих за сроки, финансирование и результаты. Для этого в законе требуется уточнение по вопросам полномочий этих центров и их подчиненности.

12.3. Нереализованный потенциал приграничного сотрудничества регионов и муниципалитетов СФО

Приграничная торговля как важнейшая часть приграничного сотрудничества

Приграничная торговля имеет двойственную природу: с одной стороны, эта деятельность осуществляется на территории государства и подчиняется его национальному праву, но с другой – она должна соответствовать возможностям приграничного сотрудничества муниципалитетов, отражающим специфику непосредственной близости контактеров, общности многих факторов их проживания, сходства проблем и др.[2]

---

[1] **Ковалева Г.Д.** Концепция развития внешнеэкономической деятельности Сибири // От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока. – Екатеринбург: УрО РАН, 2009. – С. 800–814.

[2] **Кущенко В.В.** Особые режимы внешнеэкономической деятельности: право и практика. – М.: Книжный мир, 2004. – С. 15.

Регулирование приграничной торговли, как и приграничного сотрудничества в целом, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Федерации. Муниципалитетам пока отведена пассивная роль исполнителей по установленным правилам.

В концепции приграничного сотрудничества в РФ, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9.02.2001 г. № 196-р, первым из направлений деятельности названо сотрудничество в приграничной торговле, которое осуществляется между российскими юридическими и физическими лицами, имеющими постоянное место нахождения (место жительства) на приграничной территории Российской Федерации, и иностранными лицами, имеющими постоянное место нахождения (место жительства) на сопредельной приграничной территории, исключительно для удовлетворения местных нужд в товарах, производимых на соответствующих приграничных территориях.

Теоретически, чем больше регион поставляет товаров на внешний рынок и чем выше его показатели во внешней торговле, тем выше должны быть доходы в регионе, и исходя из положения концепции участники муниципального уровня и органы управления муниципалитетами должны быть заинтересованы в интенсификации их приграничного товарооборота.

В России это соответствие не выполняется для большинства регионов, добывающая промышленность которых ориентирована на экспорт. Крупные государственные и частные корпорации регистрируют свои управляющие компании в Москве и Санкт-Петербурге, что позволяет перераспределить налоговые и прочие эффекты от ВЭД в пользу последних. Регионы, на территории которых ведется добыча природных ресурсов, объемы производства экспортной продукции не коррелируют с региональными доходами. Однако в отношении приграничной торговли этот принцип должен бы работать (нет масштабной добычи сырья, а крупные корпорации если и присутствуют, то только в торговле) и быть направленным на рост благосостояния территорий.

В табл. 12.4 приведены объемы внешнеторгового оборота (ВТО) для каждого региона и сопоставление с российским показателем в пересчете на душу населения. Региональные оценки так далеки от среднероссийских показателей, что различие следует измерять в разах. Если в целом для СФО они были ниже в 2,6 раза, то в среднем по приграничным регионам разрыв составил 7,6 раз. В Новосибирской области, имеющей самый большой ВТО среди приграничных регионов округа в пересчете на душу населения, этот показатель был в 4,2 раза ниже среднероссийского, в Бурятии – в 6,1 раз, в Алтайском крае – в 14,6, в Забайкальском крае – в 8,4, в Омской области – в 12,5 (без учета экспорта нефти и нефтепродуктов), а в Республике Алтай – в 8,9 и в Республике Тыва – в 261 раз.

Сопоставление соотношений с предыдущими годами не имеет смысла, так как информационное поле в последние годы кардинально сужено для регионов в пользу центров, регистрирующих практически всех участников ВЭД в высокоэффективных секторах как экспорта, так и импорта. Кроме изъятия из регионального экспорта поставок нефти и нефтепродуктов (учтены только перевозки через АПП Ташанта, а с 2012 г. – и экспорта угля), в статистику не входит торговля с Казахстаном в результате образования ЕЭП.

Эти расхождения ожидаемы: регионы не относятся к экспортообразующим, и их участие в импортной деятельности также незначительно. На многокилометровой внешней границе на российской территории нет ни одного международного рынка, сопоставимого по объемам торговли с приграничными рынками, выросшими на территории Китая и зарождающимися в Монголии.

Таблица 12.4

Внешняя торговля приграничных регионов в 2011 г., млн долл., в текущих ценах

Субъект Федерации	ВТО, млн долл.	ВТО/на душу, тыс. долл.	Доля подушевого ВТО региона к показателю в РФ	Российский показатель к ВТО/чел. в регионах, раз
РФ	822086	5747	100%	1
СФО	42151,4	2188	38%	2,6
Республика Алтай	134	643	11%	8,9
Республика Бурятия	919,8	947	16%	6,1
Республика Тыва	6,8	22	0,4%	261,5
Алтайский край	945,9	393	7%	14,6
Забайкальский край	756	688	12%	8,4
Новосибирская область	3642,3	1356	24%	4,2
Омская область	909,5	461	8%	12,5
Всего приграничные регионы	7314,3	757	13%	7,6

Если рассматривать муниципальные образования приграничных регионов, то будет наблюдаться снижение их экономических показателей по мере продвижения от центров к границам. Это касается также таких социальных индикаторов, как обеспеченность жильем, школами, дорогами, медицинскими, культурными и образовательными услугами. Это прямое подтверждение отсутствия эффективных мер по организации приграничной торговли и инвестиций на примыкающих к внешней границе территориях.

Новые формы и перспективные направления

В рамках разработки и внедрения самостоятельной (чрезвычайно важной и актуальной) программы приграничного сотрудничества регионов СФО для привлечения товарных и инвестиционных потоков на свою территорию требуется предусмотреть формы для освобождения бизнеса в отдельных приграничных населенных пунктах от налогов и обеспечения беспошлинного режима ввоза товаров на эти территории.

Речь может идти о зонах свободной торговли в Благовещенске и п. Забайкальск (Забайкальский край, на границе с Китаем), Кош-Агаче (Республика Алтай, на границе с Монголией), «Цаган-Толгой», с. Эрзин Эрзинского района и с. Хандагайты Овюрского района (Республика Тыва, на границе с Монголией), Рубцовске (Алтайский край, на границе с Казахстаном, рядом с китайской границей).

Планируемое создание зоны опережающего развития в п. Забайкальск призвано обеспечить, в первую очередь, активное привлечение иностранных инвестиций (в основном из КНР). Данная зона предусматривает строительство предприятия по глубокой переработке древесины, завода по сборке электробытовых приборов, приграничного торгового комплекса с участием китайского капитала, строительство бизнес-инкубатора для развития малого и среднего предпринимательства, преимущественно

в инновационных сферах. Для увеличения эффективности грузопотока необходимо осуществить комплексную модернизацию станции Забайкальск и создать полноценную транспортно-логистическую инфраструктуру в п. Забайкальск.

Основным перспективным направлением, требующим больших инвестиционных вложений, является создание транспортно-логистического комплекса, включающего реконструкцию международного автомобильного пункта перехода (МАПП) «Кяхта», строительство и создание сети логистических терминалов и международных транспортно-логистических центров в городах Улан-Удэ и Кяхта.

Для развития торговых и гуманитарных связей необходимо капитальное обустройство всех имеющихся пунктов перехода через границу Монголии (10 – в Республике Бурятия и 3 – в Забайкальском крае) и придание статуса «многосторонний» автомобильному пункту перехода (АПП) «Монды» (Республика Бурятия) – «Ханх» (Монголия), как наиболее перспективному для развития туристических маршрутов.

Все большую привлекательность приобретают трансграничные туристические маршруты. Наряду с тремя международными туристическими маршрутами «Восточное кольцо», «Чайный путь» и «Байкал – Хубсугул» для увеличения потока туристов возможно создание новых маршрутов, например, «Улан-Батор – сомон Дадал Хэнтийского аймака (родина Чингисхана) – Алханай – Чита – Улан-Удэ – Байкал», «Улан-Батор – Кяхта – Улан-Удэ – Байкал».

Актуальна организация туристических маршрутов, по которым группы американцев, немцев, японцев, китайцев, приезжающие на озера Монголии, могут проследовать в Тумкинскую долину в южной части Байкала, далее водным путем в Листвянку, о. Ольхон и завершить маршрут в Иркутске, вылетев из международного Иркутского аэропорта.

В Алтайском крае планируется создать Международный центр приграничного сотрудничества, перспективы которого связаны со становлением кратчайших транспортных коридоров между СФО, странами Центральной Азии и Китаем.

Назрела необходимость создания зон свободной безвизовой торговли для удаленных от региональных центров территорий с многовековыми традиционными связями, которые нарушены с вводом жесткой пропускной системы на российско-монгольской границе (например, Монгун-Тайгинский кожуун Республики Тыва, Кош-Агаченский район Республики Алтай, Республика Бурятия).

Расширение приграничного сотрудничества с Монголией получит новый импульс. В рамках соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве в области ветеринарии и Протокола между Министерством сельского хозяйства РФ и Министерством продовольствия и сельского хозяйства Монголии о ветеринарно-санитарных условиях экспорта, импорта и транзита животных, продукции и сырья животного происхождения, кормов и о проведении совместных мероприятий в приграничных районах Российской Федерации и Монголии осуществляется поставка на льготных условиях российского зерна в Монголию, мониторинг и техническое содействие монгольской стороне в области оздоровления скота, подготовка монгольских кадров в аграрных вузах СФО. Приграничное сотрудничество позволит оказать Монголии содействие по созданию мелиоративной системы, выращиванию зерновых культур, овощей, в возможности поставок в Россию крупного рогатого скота.

Открылись перспективы сотрудничества в освоении месторождений угля и серебра «Асгат». В рамках крупного регионального проекта ГК «Ростехнологии» планирует объединить потенциал месторождения меди «Эрдэнэт» (Монголия) с Удоканским медным месторождением в Забайкальском крае СФО.

Правительство Республики Бурятия выступает инициатором создания ОЭЗ торгового типа на территории г. Кяхта, восстановив, таким образом, его прежний статус

«вольного города» в XVIII–XIX веках и обеспечив равномерное распределение денежных средств во взаимной торговле.

На территории Монголии российские корпорации сталкиваются с интересами мирового сообщества. Под эгидой Азиатского банка развития подготовлен проект строительства автодороги из Синьцзян-Уйгурского автономного района КНР через территорию Западной Монголии с выходом на российский Алтай (Чуйский тракт), в чем просматривается их интерес к освоению богатых природных ресурсов Западной Монголии и, прежде всего, богатейшего Асхатинского серебряного месторождения. Препятствует продвижению на монгольский рынок российских инвесторов громоздкая система таможенных и пограничных процедур на фоне упрощенных и ускоренных аналогичных процедур на китайско-монгольской границе.

Лидирует в конкурентной борьбе за монгольский рынок Китай, обеспечивая щедрые кредиты, дешевизну товаров, безвизовый режим посещения монгольскими гражданами Китая, упрощенный и ускоренный режим прохождения товаров через границу и другие преференции. Все это должно стимулировать с российской стороны разработку новых подходов и механизмов приграничного сотрудничества. Необходимы государственные протекционистские меры по расширению импорта монгольских товаров, отличающихся высокими потребительскими свойствами, низкими ценами и экологической чистотой (мясо и мясопродукты, шерстяные, кашемировые, кожаные, меховые и ковровые изделия). Для активного внедрения в масштабные монгольские проекты целесообразно возобновить систему государственного кредитования Монголии.

Проблема привлечения китайских инвестиций – одна из ключевых в двухсторонних связях. Китайские инвестиции избирательны, они идут пока в основном в проекты по лесозаготовке и первичной деревообработке. Ускоренное развитие экономики Китая ставит перед приграничными территориями РФ задачу интенсивного развития своего потенциала и, прежде всего, импортозамещающих производств. Приоритетным является производство экологически чистых продуктов.

Новым фактором расширения торгово-экономического сотрудничества является участие бизнеса в особых экономических зонах Китая, а в последнее время и Монголии. Развитие приграничного сотрудничества может обеспечить к 2020 г. двукратный рост экономического благосостояния в приграничных регионах СФО, конструктивное снижение безработицы и обеспечить условия национальной безопасности. Требуется определенная энергичная инициатива с мест, чтобы сотрудничество на восточных границах не развивалось по остаточному принципу.

Глава 13

ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

13.1. Направления экологизации производства с учетом инновационных аспектов экономического развития регионов

Инновационные аспекты развития в решении экологических проблем

Формирование инновационной экономики в России требует не только постоянного технологического совершенствования, налаживания производства высокотехнологичной продукции с высокой долей добавленной стоимости, но и изменения взаимодействия государства и бизнеса по широкому спектру отношений, в том числе в экологической сфере. Последнее связано, прежде всего, с тем, что

– во-первых, меняется ситуация с обеспечением природными ресурсами в силу их количественного и качественного истощения, что ставит проблему необходимости их рационального (рачительного) и комплексного использования;
– во-вторых, в условиях отсутствия существенных положительных тенденций улучшения состояния окружающей среды в экологической сфере за последние несколько десятилетий накопился сложный клубок проблем, решение которых требует, в частности, оценки экономического ущерба, нанесенного негативным антропогенным воздействием на окружающую среду, разработки и внедрения механизмов его компенсации, что в развитых странах уже давно является обычной практикой. Игнорирование показателей экологического ущерба при принятии решений приводит к выбору неэффективных вариантов территориальной организации производства и в целом направлений социально-экономического развития;
– в-третьих, необходимо эффективное решение возникающих новых острых экологических проблем при условии их постоянной диагностики и своевременного предупреждения.

Все это делает актуальным внедрение инноваций в управление охраной окружающей среды, включая смену ценностных критериев, формирование адекватной институциональной среды.

Особенно остро данные проблемы стоят в Сибири, где базовые отрасли экономики, представленные в основном производствами минерально-сырьевого комплекса и нижними этажами энерго-производственных циклов, с одной стороны, относятся, как правило, к числу экологически опасных производств и, с другой стороны, концентрируются в ограниченном числе населенных пунктов, создавая повышенную нагрузку на окружающую среду.

Инновационные аспекты развития экономики непосредственно связаны с решением экологических проблем и возможностью формирования экологически устойчивого развития отдельных регионов и страны в целом. Особенно большое значение данная взаимосвязь приобретает в условиях современного экономического кризиса, поиск путей выхода из которого должен ориентироваться в том числе и на создание предпосылок для устойчивого развития.

В современных условиях социально-экономического развития России и ее регионов основные вызовы в экологической сфере в свете инновационного развития обусловлены, по крайней мере, следующими обстоятельствами:

1) необходимостью целенаправленной государственной экономической политики, ориентированной на экологизацию производства при условии системного подхода к решению задач структурно-технологических преобразований экономики в пользу ресурсосберегающих и экологически чистых производств, что позволило бы не только заложить основы инновационной экономики, но и обеспечивать и экономические и экологические выгоды;

2) использованием стратегического планирования и управления при формировании государственной экологической политики, поскольку экологические проблемы носят, как правило, долгосрочный характер и требуют выработки стратегических подходов к их решению;

3) потребностью в разработке и внедрении новых эффективных инструментов в сфере экологического регулирования, позволяющих стимулировать, с одной стороны, экологическую модернизацию производства, развитие и использование природоохранных технологий, формирование рынка экологичной продукции и экологических услуг; и, с другой стороны, – экологически ответственное поведение бизнеса. Такие инструменты должны быть подкреплены как законодательно, так и обеспечены соответствующими механизмами реализации.

Вклад инновационных принципов развития в решение экологических проблем проявляется прежде всего в том, что модернизация технологической базы производства создает необходимые технические и прочие условия для его экологизации по различным направлениям. Среди таких направлений, влияющих на состояние окружающей среды как непосредственно, так и косвенно, можно назвать, прежде всего, следующие[1]:

1) технологические инновации, сопровождающиеся повышением эффективности производства, расширением ассортимента и улучшением качества производимых товаров и услуг или используемых при этом технологий, сменой моделей и поколений техники, технологических укладов и технологических способов производства, имеющих одним из результатов увязку экономического развития с требованиями охраны окружающей среды;

2) ресурсосбережение (как одна из ключевых разновидностей технологических инноваций), связанное с внедрением ресурсосберегающих технологий, позволяющих не только сокращать объем добычи различных видов природных ресурсов, но и обеспечивающих их более полное и комплексное использование, одним из следствий чего является сокращение нагрузки на окружающую среду со стороны добывающих и обрабатывающих производств;

3) экологические инновации, включая:

– экологическую реструктуризацию и экологическую модернизацию производства, предусматривающих изменение отраслевой структуры за счет снижения спроса на

[1] **Данные** Счетной палаты Российской Федерации. http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH_ZAKL200911041925/ACH_ZAKL200911041925_p_008.htm; **Данные** Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. – http://info.minfin.ru/fbrash.php/; **Бюджетные** ассигнования федерального бюджета по разделу «Охрана окружающей среды». – URL: http://protown.ru/information/hide/6375.html; **Бурматова О.П., Сумская Т.В.** Финансовый механизм рационального природопользования. // Materiały VIII Międzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji «Europejska nauka XXI powieką – 2012», 07–15 maja 2012 roku. Vol. 7: Ekonomiczne nauki. Państwowy zarząd / [red. nacz. S. Gorniak]. – Przemyśl: Nauka I studia, 2012. – P. 26–31. – URL: http://www.rusnauka.com/14_ENXXI_2012/Economics/15_108261.doc.htm; **Бурматова О.П.** Проблемы и перспективы в области финансирования природоохранной деятельности. // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2005. – Т. 5. – Вып. 2. – С. 36–48.

продукцию экологически грязных производств или путем модернизации предприятий – потребителей подобной продукции;

– разработку и использование природоохранных технологий (в частности, более широкое использование технологий утилизации отходов разного рода, рециклирования ресурсов после их обработки, рекультивации нарушенных земель и др.);

– создание экодевелопмента, включая специализированное машиностроение, формирование рынка экологичной продукции и экологических услуг;

– формирование экологических требований к разработке технологий, внедрение в практику экологического регулирования системы так называемых «наилучших существующих технологий», соответствующей современным и экономическим и экологическим стандартам и нормативам, которая должна выступать стимулом для активизации инновационной деятельности (прежде всего в отраслях энергетического и других природоемких и экологически опасных секторов экономики), поскольку отражает требования достижений научно-технического прогресса[1];

– внедрение систем экологического менеджмента на промышленных предприятиях, представляющего собой современный механизм управления природоохранной деятельностью, признанный на международном уровне и широко используемый подавляющим большинством промышленно развитых стран уже почти 20 лет; наличие и функционирование систем экологического менеджмента сопровождается улучшением экологических показателей предприятия, снижением экологических рисков и затрат природоохранного назначения, повышением конкурентных преимуществ и т.д.;

– экологический маркетинг, способствующий быстрому развитию технологий и процессов, снижающих воздействие на окружающую среду, а также ускоренному формированию рынка экологических благ, который требует соответствующего развития маркетинговых средств управления;

– экологическую сертификацию, подтверждающую соответствие характеристик произведенного продукта стандартам в области охраны окружающей среды;

– создание в России так называемой «интеллектуальной инфраструктуры» природоохранной деятельности – систем лицензирования всех видов деятельности, опасно влияющих на экологическую ситуацию, и экологического аудита. Данные направления деятельности представляют собой важные средства дополнительного экологического контроля и регулирования фактического антропогенного воздействия на окружающую среду в соответствии с возможностями допустимого использования природных ресурсов и ассимиляционного потенциала природной среды;

– экологический консалтинг;

4) создание инструментария эколого-инновационной деятельности, стимулирование развития рынков экологических услуг, экологически чистой продукции, технологий и т.п.;

5) инновационные управленческие, юридические и другие решения, позволяющие повысить эффективность использования естественных ресурсов и условий наряду с улучшением или хотя бы сохранением качества природной среды;

6) формирование в долгосрочной перспективе рынка прав на загрязнение окружающей природной среды на основе извлечения уроков из опыта других стран, внедривших данный механизм в практику экологического регулирования, а также между-

[1] В России требования внедрения подобной системы были законодательно введены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002. С точки зрения экономических методов регулирования охраны окружающей среды важным положением Закона является отмеченная в нем необходимость предоставления налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов и т.д. (статья 14). К сожалению, это конструктивное экономическое положение остается пока декларативным, так как стимулы и льготы за внедрение экологически приемлемых технологий фактически отсутствуют.

народного опыта в этой сфере (в частности, экономического механизма Киотского протокола) с последующим переносом данного опыта на национальный уровень.

Реализация названных направлений инновационного развития позволит не только существенно улучшить экологическую ситуацию, но и повысить конкурентоспособность отечественных предприятий на мировых рынках за счет улучшения экологических параметров их продукции. Однако практическое претворение в жизнь данных направлений сталкивается с большими трудностями, связанными прежде всего с необходимостью создания такого механизма, который в первую очередь позволял бы стимулировать предпринимателей осуществлять переход на новые ресурсосберегающие и экологически ориентированные технологии, внедрение которых приносило бы ощутимую и экономическую, и экологическую выгоду.

В российских условиях такой инновационный механизм пока не сформировался, поэтому начинать надо практически с нуля, умело сочетая как стимулы, так и санкции по отношению к экологически безответственным бизнесменам. Это, безусловно, суперсложная задача, требующая кардинального изменения сложившихся тенденций в экономике (срочного перехода на режим форсированного инновационного развития) и, что особенно важно, изменения менталитета, прежде всего, правящей элиты, поскольку связана с необходимостью выработки на государственном уровне инновационной эколого-ориентированной стратегии социально-экономического развития и формирования соответствующей эколого-экономической политики.

Факторы, сдерживающие инновационное развитие экологической сферы

Разворот в сторону устойчивого эколого-экономического инновационного развития в современных российских условиях сдерживается действием целого ряда факторов, основные из которых общеизвестны. К их числу, в частности, относятся:

◊ сохранение преимущественно сырьевого характера экономики с преобладанием отраслей топливно-энергетического, металлургического и лесопромышленного секторов, а также природно-ресурсного характера экспорта, причем в условиях истощения многих видов природных ресурсов как фактора экономического роста;

◊ высокий уровень природоемкости производства (в том числе энергоемкости), который имеет тенденцию к постоянному увеличению (в настоящее время в России затраты природных ресурсов на единицу ВВП в 2–4 раза выше аналогичных показателей развитых стран);

◊ отсутствие заметных структурных сдвигов, приводящих к снижению удельного веса ресурсоэксплуатирующих и экологически грязных отраслей;

◊ отсутствие экономических и юридических барьеров для функционирования грязных технологий, что связано в первую очередь с неудовлетворительной государственной экологической политикой, примитивным экономическим механизмом регулирования в сфере охраны окружающей среды;

◊ значительный физический и моральный износ оборудования, оцениваемый по разным отраслям промышленности в пределах 60–80 и более процентов, вследствие чего постоянно увеличиваются возможные экологические риски при его эксплуатации и вероятность аварий из-за недостаточной технической и технологической надежности принимаемых решений;

◊ неблагоприятная экологическая ситуация во многих регионах страны, что негативно сказывается на здоровье людей и продолжительности их жизни (по оценкам ВОЗ, доля загрязнения окружающей среды в формировании здоровья людей составляет около 20%, в условиях России вклад экологических факторов в заболеваемость и смертность в большинстве регионов страны по крайней мере в 2 раза выше);

◊ накопившиеся за десятилетия экологические проблемы, которые нередко усугубляются проблемами, возникшими в последние годы (в том числе в результате ослабления государственного управления и поспешной приватизации собственности) и требующие разработки механизма их ликвидации и компенсации причиненного ущерба за счет государства.

Переломить перечисленные сложившиеся негативные тенденции возможно только при условии перехода к инновационной экономике и технологической модернизации производства. Такой переход будет сопровождаться и масштабным решением экологических проблем, что позволит не только сократить объемы антропогенного воздействия на окружающую среду, предотвратить исчерпание природных ресурсов и рационализировать их использование, но и заметно улучшить среду обитания людей, создав тем самым предпосылки для снижения негативного влияния загрязнения на здоровье людей и увеличения продолжительности жизни.

С учетом стратегических интересов в сфере охраны окружающей среды инновации должны быть направлены прежде всего:

1) на ориентацию на достижение желаемых практических результатов в деле улучшения экологической ситуации;

2) на контроль за состоянием окружающей среды как один из обязательных элементов государственного регулирования в сфере природопользования;

3) на создание стимулирующих эффектов для экологических инвестиций;

4) на усиление механизмов координации и кооперации всех заинтересованных сторон под эгидой органов власти всех уровней.

13.2. Влияние экономического кризиса на окружающую среду

Двоякое влияние кризиса на взаимоотношения экономики и экологии

Современные кризисные явления вносят существенные особенности во взаимоотношения экономики и экологии. Влияние кризиса на состояние дел в экологической сфере носит, как правило, двоякий характер, обусловливая, с одной стороны, ухудшение экологической ситуации, а с другой, – ее относительное улучшение, создавая условия для снижения нагрузки на окружающую среду (рис. 13.1).

Падение объемов производства, уменьшение транспортных перевозок приводит к сокращению количества выбросов и сбросов, а также к снижению спроса на энергоносители, что в свою очередь ведет к уменьшению поступления в атмосферу углекислого газа и ослаблению парникового эффекта.

Однако подобное снижение нагрузки на окружающую среду носит временный характер и, как показывает опыт, по мере выхода из кризиса давление на среду не только восстанавливается на прежнем уровне, но, как правило, заметно усиливается. Это происходит, в частности, из-за того, что стремление предприятий во время экономического кризиса снижать затраты на производство, экономя на всем, отражается и на снижении промышленной и экологической безопасности функционирования объектов. Кроме того, в период кризиса власти, особенно на местах, нередко смягчают экологические требования по отношению к отдельным производителям, и в целом ослабляется контроль со стороны природоохранных органов. В результате экологическая ситуация в регионах, как правило, заметно ухудшается.

Спад производства сопровождается также снижением располагаемых финансовых ресурсов у производителей, что вынуждает компании искать дополнительные источники из числа внутренних средств, а это чаще всего проявляется в свертывании природоохранной деятельности, поскольку она непосредственно не участвует в основном производственном процессе, и предприятия в первую очередь пытаются экономить на экологических затратах, что влечет отключение природоохранного обору-

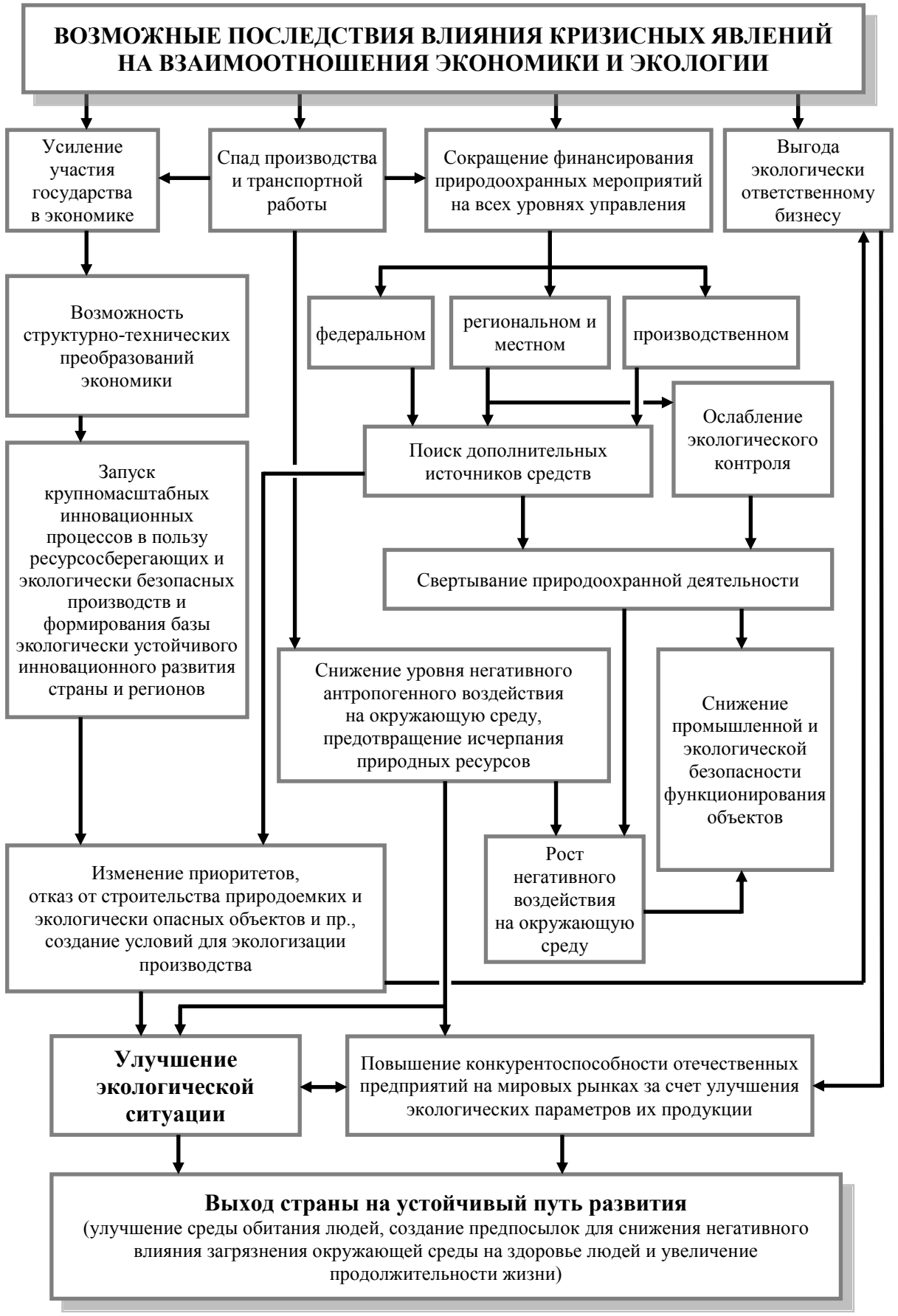


Рис. 13.1. Возможные последствия влияния кризиса на взаимоотношения экономики и экологии

дования, экономию на электроэнергии, дорогостоящих реагентах и т.д. Это показал и опыт кризиса 1997–1998 гг., когда снижение загрязнения окружающей среды было далеко не адекватно падению производства, а в ряде случаев наблюдалось заметное ухудшение экологической ситуации.

В кризис сокращение затрат на цели охраны окружающей среды характерно не только для производственного уровня, но и для всех уровней территориального управления – от федерального до местного, что приводит к частичному или полному свертыванию природоохранных программ.

Наряду с этим кризис порождает и определенные возможности для решения экологических проблем[1]. Прежде всего, увеличивается участие государства в экономике, тем самым появляется возможность для радикальных структурно-технологических преобразований, перехода от сырьевой экономики к инновационной экологически устойчивой экономике.

Сокращение финансовых возможностей на федеральном уровне может вынудить власти пересмотреть энергетическую стратегию страны и отказаться от дорогостоящих и экологически опасных проектов по строительству новых (нередко весьма сомнительных с точки зрения их экономического и экологического обоснования и не прошедших в большинстве случаев государственную экологическую экспертизу) гидро- и атомных электростанций, а также от реализации многих других крупных природоемких проектов.

Финансовые аспекты природоохранной деятельности в условиях кризиса

Структурные преобразования экономики требуют значительных инвестиций и времени на их осуществление. Действия же российского правительства по спасению крупных энергетических и металлургических компаний свидетельствуют не только о закреплении сырьевого характера экономики, но и приводят к дефициту финансовых средств для инвестирования в модернизацию и диверсификацию производства. В результате вместо формирования и развития высокотехнологичных отраслей и, как следствие, сокращения масштабов загрязнения окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов мы будем иметь обратный эффект.

Последствия экономического кризиса в России и, особенно в Сибири, скажутся на экологической ситуации быстрее и больнее, если будет упущена возможность существенной модернизации производства, в результате которой за счет новых технологий промышленность может стать на новые «экологические» рельсы. Однако нельзя не учитывать и того, что в условиях современного кризиса российские компании в поисках дополнительных финансовых источников идут по пути не поиска наилучших технических решений, а экономии на затратах и прежде всего на охрану окружающей среды. Поэтому представляется, что призыв руководства страны к российским компаниям использовать сложившуюся ситуацию для модернизации производства (в том числе и экологической) вряд ли будет ими услышан и после выхода из кризиса следует ожидать заметного усиления антропогенного давления на окружающую среду.

С учетом сказанного в условиях современного финансово-экономического кризиса проблематично ожидать коренного изменения отношения к окружающей среде к луч-

[1] **Бобылев С.Н., Захаров В.М.** Кризис: экономика и экология. – М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. – 84 с.; **Бурматова О.П.** Инновационные аспекты экологической безопасности развития региона в условиях финансово-экономического кризиса // Российский регион: управление инновационным развитием в условиях мирового финансового кризиса. Всероссийская научно-практическая конференция. – Волгоград: ВАГС, 2010. – С. 481–484; **Приоритеты** национальной экологической политики России / под ред. В.М. Захарова. – М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. – 152 с.

шему. Важно также учитывать, что экологические проблемы требуют, как правило, долгосрочных решений, внимание к которым в условиях кризиса сокращается.

Важным аспектом финансового обеспечения природоохранных мероприятий в условиях кризиса (и не только) является то, что дефицит средств для основной производственной деятельности отодвигает в сторону все остальное, в первую очередь охрану окружающей среды. В то же время природоохранные мероприятия, будучи долгосрочными, требуют и долгосрочных инвестиций при довольно значительном инвестиционном лаге, когда окупаемость затрат не только требует длительных периодов, но и может быть не достигнута вообще (например, при существующих критериях эффективности инвестиций, игнорирующих, как правило, экономический ущерб от загрязнения окружающей среды).

В сложившихся в России условиях функционирования финансовой системы, когда одной из наиболее острых проблем финансирования является отсутствие так называемых «длинных» денег (т.е. средств, выделяемых банками на срок больше одного года), природоохранная сфера остается за пределами первоочередных интересов. Одним из путей решения данной проблемы может быть использование таких новых механизмов финансирования, как коллективные инвесторы (паевые инвестиционные фонды), а также синдицирование и облигационные займы[1]. Преимуществами названных источников финансирования являются, во-первых, их дешевизна по сравнению с коммерческими кредитами и, во-вторых, их большая привлекательность для инвесторов за счет использования новых технологий, эффекта участия, открытости, оперирования международными системами отчетности, улучшения качества продукции и услуг и обеспечения экологической безопасности функционирования производства.

В конечном итоге, какой экологический сценарий будет иметь наибольшие шансы для реализации, во многом будет зависеть не только от законодательного и нормативного обеспечения, формирования эффективного экономического механизма экологического регулирования и многих других условий, но и от политической воли государственных деятелей, их реальных шагов по использованию современной ситуации для целей модернизации экономики.

К этому следует добавить, что в условиях современного рынка нынешний уровень природоохранных и ресурсосберегающих технологий определяет и уровень конкурентоспособности российской экономики в мире (точнее, ее неконкурентоспособность). В то же время повышение требований к экологическому качеству и безопасности продукции, переходу к учету экологических параметров технологий, используемых для производства продукции, является одним из важных направлений усиления международной конкуренции.

Государство и ответственный бизнес на службе охраны окружающей среды

Экологическое инновационное развитие позволяет не только последовательно снижать уровень негативного антропогенного воздействия на окружающую природную среду, но и приносить выгоду экологически ответственному бизнесу (что требует установления соответствующих экономических правил игры), способствуя в целом выходу страны на устойчивый путь социально-экономического развития.

В свою очередь, выбор путей выхода из кризиса дает шанс и предоставляет возможность государству для проведения структурно-технологической реструктуризации экономики в пользу ресурсосберегающих и экологически безопасных производств и формирования базы экологически устойчивого инновационного развития

[1] **Василенко В.А.** Инновации в ресурсном обеспечении природоохранных мероприятий. – URL: http://www.ogbus.ru/authors/Rodionova/Vasilenko_2.pdf.

страны и ее регионов. Современный кризис показал, что государство должно обязательно присутствовать в экономике, причем не столько в качестве собственника, сколько (и прежде всего) в качестве регулирующей и направляющей силы. И дело не только в провалах рынка, необходимости интернализации внешних эффектов, в том числе связанных с загрязнением окружающей среды. Запустить такие крупномасштабные процессы, как модернизация и инновационные преобразования экономики, по силам только государству.

Таким образом, одним из условий успешного продвижения в этом направлении и достижения благоприятной экологической ситуации как необходимого элемента достойного качества жизни и здоровья населения является обеспечение согласованности действий региональных органов власти, бизнеса и общественности в сфере охраны окружающей среды.

В целом задачи модернизации, стоящие перед российской экономикой, требуют смены ценностных критериев по широкому спектру отношений, включая и отношения с окружающей природной средой. При этом сводить модернизацию только к технологическим аспектам представляется малоперспективным без формирования надлежащей институциональной среды, одним из элементов которой является выстраивание отношений с окружающей природной средой.

Новая парадигма в сфере охраны окружающей среды, основанная на концепции устойчивого развития, исходит из осознания необходимости отказа от потребительского отношения к природной среде и выстраивания отношений партнерства с ней. Эколого-экономические последствия такого партнерства, вытекающие из непротиворечивости сосуществования природного, технического и человеческого потенциалов, очевидны. Речь идет не только о переходе на ресурсосберегающие и эколого-ориентированные технологии со всеми вытекающими отсюда последствиями для экономики, экологии и человека, но и о формировании экологической этики, уважительного отношения к природной среде, укреплении принципов экологической эффективности и экологической справедливости.

Другими словами, необходима смена критериев, формирование адекватной институциональной среды, без чего модернизация экономики обречена. Институциональные преобразования должны быть направлены на формирование нового, более совершенного правового и экономического механизмов регулирования взаимодействия государственных органов различных уровней и природопользователей с учетом обязательного включения экологических требований в процедуру оценки социально-экономической эффективности принимаемых управленческих решений.

Одним из важных элементов механизма реализации государственной экологической политики является система финансирования. От того, насколько она надежна и эффективна, во многом зависит состояние окружающей среды в стране и ее регионах.

13.3. Финансовый механизм в сфере экологического регулирования

Цели и задачи финансового механизма охраны окружающей среды

Основное назначение финансово-экономического механизма в сфере экологического регулирования состоит не только в обеспечении аккумулирования и компенсации затрат на охрану окружающей среды, но и, что особенно важно, в стимулировании природоохранной деятельности, усилении экономической заинтересованности производственных объектов в рациональном использовании природных ресурсов и сокращении загрязнения окружающей среды; в организации утилизации отходов и использования вторичных ресурсов и т.д.

Финансовый механизм охраны окружающей среды представляет собой комплекс различных финансово-экономических рычагов, нацеленных на стимулирование проведения природоохранных мероприятий. К таким рычагам можно отнести:

– экологическую налоговую политику;
– систему платежей за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды;
– экологическое страхование;
– совершенствование ценообразования на продукцию природоэксплуатирующих и природохозяйственных отраслей, особенно на экологически чистую продукцию и технологии.

Целью финансового механизма охраны окружающей среды является улучшение экологической обстановки в стране с минимальными затратами материальных, финансовых и трудовых ресурсов путем обеспечения максимально благоприятных экономических условий для природоохранной деятельности предприятий и отраслей. Очевидно, что финансовый механизм природопользования в любой стране отражает проводимую государством экологическую политику.

Для достижения названной цели необходимо в первую очередь решить следующие задачи:

- повысить роль бюджетов разных уровней в финансировании экологических программ, природоохранных мероприятий и природоохранных государственных органов; усовершенствовать систему государственных экологических фондов;
- внедрить системы экологического налогообложения и обязательного экологического страхования;
- четко разграничить источники финансирования природоохранных мероприятий между собственными средствами предприятий, внебюджетными и бюджетными источниками, а также обеспечить надежность и достаточность этих средств в рыночных условиях.

Экономические методы регулирования охраны окружающей среды в развитых странах

В странах с развитой рыночной экономикой, имеющих, как правило, значительные продвижения в области экологической политики, отличительной чертой сложившихся систем управления охраной окружающей среды является широкое использование экономических регуляторов для стимулирования рационального природопользования при сохранении и укреплении государственного и общественного контроля и нормирования в области охраны окружающей среды.

Экономические методы регулирования охраны окружающей среды охватывают совокупность мероприятий, направленных на изменение отношения участников экономической деятельности в направлении, благоприятном для состояния природно-ресурсного потенциала и окружающей среды, путем воздействия на стоимость и преимущества различных вариантов, которые предлагаются участникам экономической деятельности.

Основное назначение экономических методов состоит прежде всего в обеспечении стимулирования природоохранной деятельности путем внедрения природосберегающих и экологически безопасных технологий, а также поиска путей минимизации экономических затрат, которые понесет общество ради достижения желаемого состояния окружающей среды и ее отдельных компонентов.

Финансирование природоохранных мероприятий в развитых странах осуществляется как на государственном, так и на региональном и местном уровнях за счет средств

национальных бюджетов, расходов региональных и местных органов власти, средств компаний и предприятий. Основными источниками формирования затрат экологического назначения, как правило, выступают правительственные субсидии, ссуды и займы под проценты, платежи и штрафы за сбросы и выбросы загрязняющих веществ, административные платежи, сборы экологического характера, платежи за использование природных ресурсов, дотации от государства и другие инструменты (рис. 13.2).

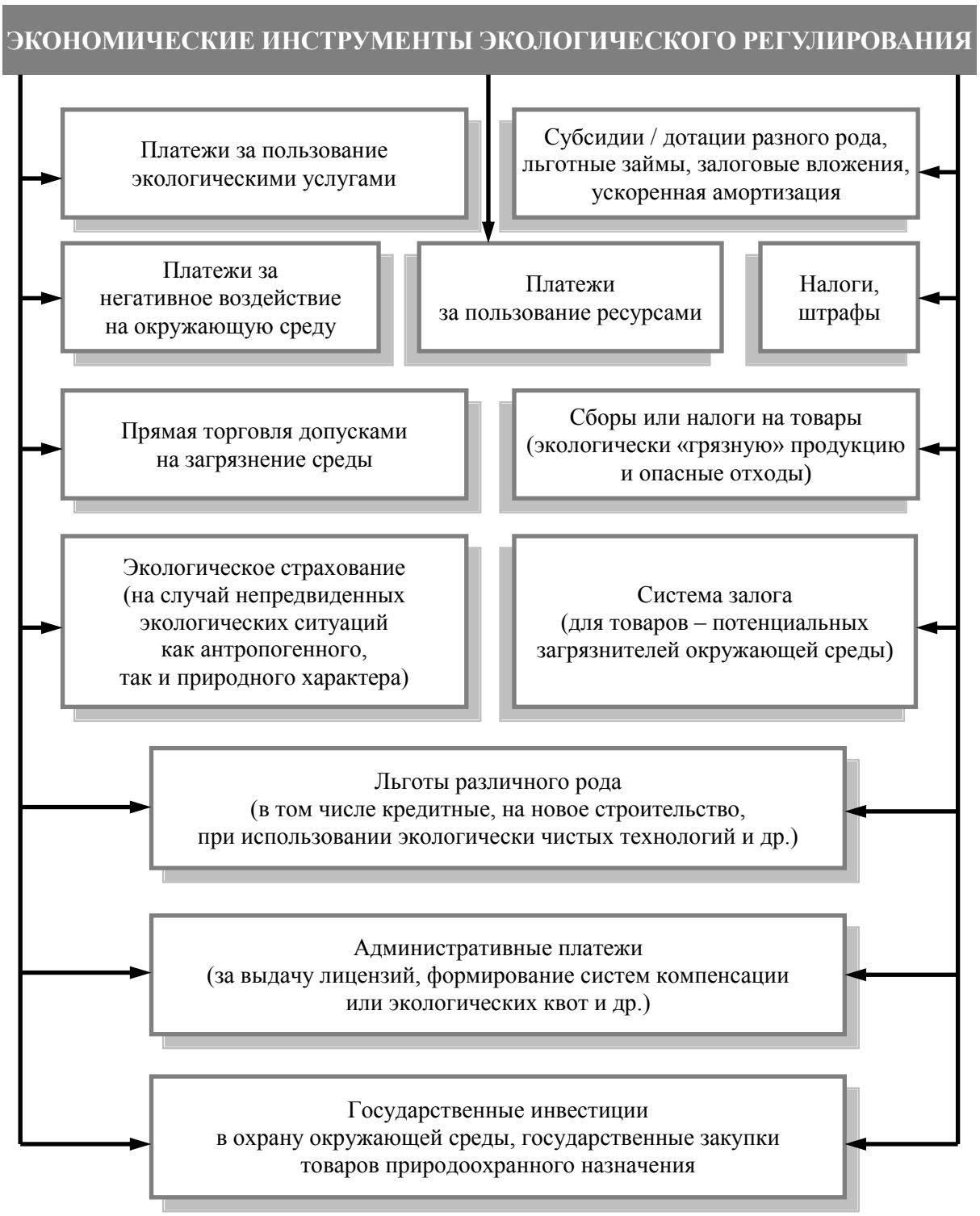


Рис. 13.2. Инструменты финансового механизма природопользования в развитых странах

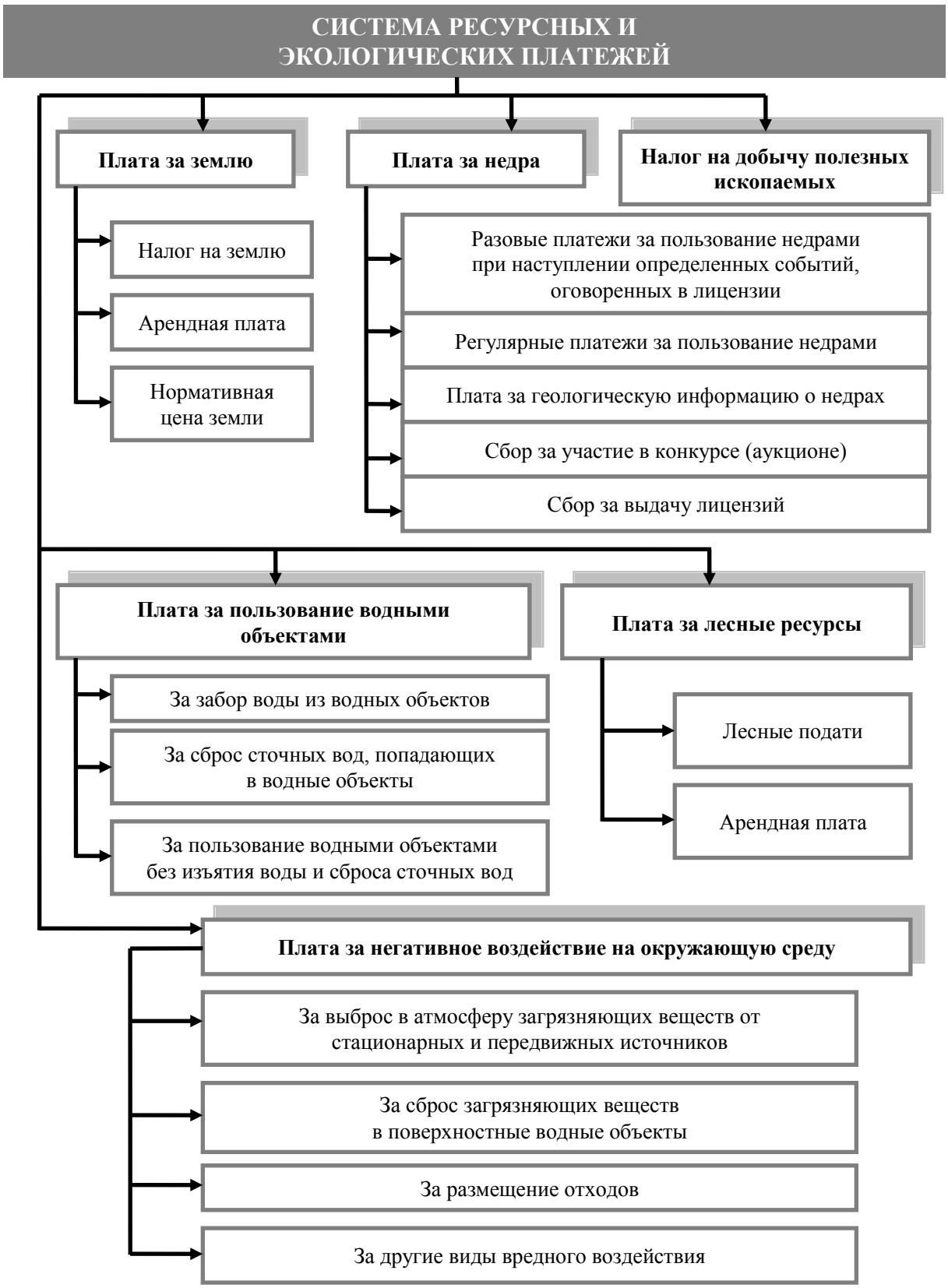


Рис. 13.3. Ресурсные и экологические платежи в Российской Федерации

При этом опыт развитых стран свидетельствует о том, что основное внимание все больше уделяется не ограничительным мерам и наказанию виновных, а вознаграждению усилий тех природопользователей, чье экономическое поведение способствует созданию наиболее благоприятной окружающей среды.

Элементы механизма финансирования природоохранной деятельности в России

Сложившийся в России финансовый механизм охраны окружающей среды пока разрознен, состоит из отдельных структурных единиц. В его составе условно можно выделить следующие подсистемы:

- ✓ финансирование мероприятий по охране природной среды;
- ✓ прогнозирование и составление экологических программ;
- ✓ экологическое ценообразование и налогообложение;
- ✓ платность природных ресурсов и загрязнения окружающей среды;
- ✓ экологическое страхование.

При всей важности названных подсистем в финансировании природоохранной деятельности степень разработки и практического использования их различна, некоторые из них пока не получили должного развития.

Среди элементов механизма финансирования природоохранной деятельности в России наибольшие продвижения связаны с формированием ресурсных и экологических платежей, структура которых показана на рис. 13.3. Данные платежи к настоящему времени составляют основу механизма финансирования природоохранной сферы.

Введение платности использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации явилось результатом изменения отношений в области природопользования в связи с переходом на рыночные принципы хозяйствования. В связи с этим одной из задач государственной экологической политики является организация работы по обеспечению соблюдения принципа платности природопользования. Однако не всегда данный принцип находит должное отражение в законодательстве о налогах и сборах, что не может не сказываться на поступлении ресурсных и экологических платежей в бюджетную систему страны.

13.4. Основные источники формирования затрат экологического назначения

Затраты на охрану окружающей среды в федеральном бюджете

Осуществление финансирования экологических программ и природоохранных мероприятий в Российской Федерации предусматривает возможность использования средств различных источников с разной целью. Среди таких источников можно назвать бюджетные средства (федерального, регионального и местного бюджетов); средства предприятий, учреждений и организаций; экологические фонды; фонды экологического страхования; кредиты банков; добровольные взносы населения, иностранных юридических лиц и граждан и другие источники.

В целом, сложившаяся в России система финансирования природоохранной деятельности пока далека от совершенства и не может похвастать ни обширным набором разнообразных рычагов и методов, ни значительными выделяемыми средствами.

С начала 1990-х годов в РФ наблюдается тенденция сокращения бюджетных затрат на охрану окружающей среды. Так, в 1995 г. на эти цели было выделено 0,6% расходной части бюджета, в 1996 г. они составили 0,5%, в 1997 г. – 0,4, в 1998 г. – 0,5,

в 1999 г. – 0,87% расходной части федерального бюджета. Последнее десятилетие государственные расходы на охрану окружающей среды составляли мизерную величину, находясь в пределах от 0,14 до 0,2% в общем объеме расходов федерального бюджета.

В федеральном бюджете на 2011 г. затраты на охрану окружающей среды предусмотрены в объеме 14,5 млрд руб. Это соответствует 0,14% от совокупных расходов бюджета или 0,03% от общего объема ВВП (для сравнения: в развитых европейских странах уровень природоохранных затрат оценивается в пределах 4–6%, в Японии – более 8% от ВВП)[1]. На 2013 г. бюджетные ассигнования на охрану окружающей среды в Российской Федерации запланированы в объеме 16,7 млрд руб. или 0,12% расходной части федерального бюджета, что соответствует 0,02% ВВП.

В планах Правительства РФ намечается повысить к 2023 г. долю затрат на охрану окружающей среды до 0,3% расходной части федерального бюджета, что проблем, конечно, не решает. По мнению специалистов-экологов, только для стабилизации экологической ситуации требуется не менее 2,5%, а для улучшения необходимы средства в размере 4%.

Экологические фонды

В 2000–2001 гг. ликвидирован Федеральный экологический фонд, и хотя формально экологические фонды субъектов Федерации и районные экологические фонды не упраздняли, их деятельность в большинстве случаев пришла в упадок. Тем самым природоохранная деятельность лишилась, хотя и относительно небольших, но достаточно надежно собираемых целевых средств на федеральном, региональном и местном уровнях.

Окончательный удар по данному источнику финансирования нанес развал системы платежей за загрязнение окружающей среды, за счет которых формировались экологические фонды. В то же время через систему экологических фондов осуществлялось финансирование оснащения приборами инспекций аналитического контроля, работ по мониторингу окружающей среды, экологических исследований, образовательных экологических программ, поддержки заповедников и других особо охраняемых природных территорий, издания экологической литературы и других видов природоохранной деятельности. После разрушения системы экологических фондов эти работы прекратились в значительном большинстве субъектов Федерации.

В целом существовавшая система государственных целевых экологических фондов себя оправдала и необходимо ее восстановление. Средства таких специализированных фондов могли ба стать одним из источников финансирования федеральных целевых программ в экологической сфере. Сегодня же происходит снижение финансирования и закрытие федеральных целевых экологических программ. Упразднение федеральных целевых программ, финансируемых в основном из федерального и региональных бюджетов (например, таких как «Возрождение Волги», «Экология и природные ресурсы России», «Отходы», «Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков», «Охрана озера Байкал», «Безопасность и развитие атомной энергетики», «Энергоэффективная экономика» и др.), привело к снижению целевого бюджетного финансирования соответствующих направлений природоохранной деятельности, которым надлежит быть под постоянным контролем и заботой государства.

---

[1] **Данные** Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH_ZAKL200911041925/ACH_ZAKL200911041925_p_008.htm.; **Данные** Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. URL: http://info.minfin.ru/fbrash.php/; **Бюджетные** ассигнования федерального бюджета по разделу «Охрана окружающей среды». – URL: http://protown.ru/information/hide/6375.html.

С 2004 г. в стране не реализуется ни одна экологическая программа. Несмотря на то что действующие в России федеральные целевые программы по большей части неэффективны, а целый ряд существует только на бумаге, «под нож» попали прежде всего экологические (или связанные с охраной окружающей среды) программы. Тем самым еще раз была продемонстрирована установка на приоритет экономики над экологией.

В бюджете на 2013–2015 гг. среди федеральных целевых программ фигурируют только две экологические – ФЦП «Мировой океан» и «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.». Охват программно-целевым подходом экологических проблем за указанный период составляет всего 13–15% бюджетных ассигнований.

Платежи за негативное воздействие на окружающую среду и за пользование природными ресурсами

До сих пор остается не отрегулированным в правовом отношении вопрос о платежах за негативное воздействие на окружающую среду. Соответствующий закон не принят до сих пор, хотя его необходимость вытекает из нового закона «Об охране окружающей среды» (2002 г.). Существующая система экологических платежей, не имеющая необходимой законодательной базы, по существу, себя исчерпала и в настоящее время играет чисто символическую роль – прежде всего из-за исключительно низких базовых ставок. Хотя в 1990-е годы данная система практически не выполняла регулирующую функцию в части капитальных природоохранных затрат (из-за экономического кризиса и тяжелого экономического положения предприятий), однако она вполне успешно справлялась с этой функцией в части текущей деятельности предприятий и выполняла фискальную функцию. Сейчас же эта система экологических платежей строится на исключительно низких базовых ставках (примерно 10% от ставок, принятых в Казахстане, Белоруссии, Молдавии, Грузии, и всего лишь около 2% от ставок, действующих в большинстве стран Европейского союза), что никак не стимулирует предприятия к осуществлению природоохранной деятельности.

Кроме того, следует отметить и такой, на наш взгляд, исключительно важный момент (имевший опять же негативное влияние на природоохранную сферу), как отказ от целевого использования средств, поступавших в бюджет в качестве платы за загрязнение окружающей среды. Если до принятия нового закона «Об охране окружающей среды» данная плата предназначалась исключительно для целей восстановления нарушенной окружающей среды, что было закреплено в предыдущем Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г., то после отмены последнего и принятия нового закона положение относительно запрета использования платежей за загрязнение окружающей природной среды на любые цели, кроме природоохранных, исчезло.

Позже подобный прием был использован и при принятии новых версий Лесного, Водного и других кодексов РФ и федеральных законов. В результате сфера охраны окружающей среды в России, всегда финансируемая на недопустимо низком уровне, потеряла и те крохи, которые имела. По оценкам Минэкономразвития РФ, в настоящее время плата в пределах нормативов за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и размещение отходов составляет всего 0,04–0,05% от себестоимости промышленной продукции, что фактически неощутимо как фактор стимулирования или наказания за экологически опасную деятельность.

Помимо названных недостатков системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду, практика их использования показала также, что набор веществ, на которые были установлены платежи, далеко не полный. Кроме того, существуют

большие изъяны с точки зрения учета фактора инфляции: значение поправочного коэффициента не сопоставимо с фактическими темпами роста инфляции. В результате система платежей за негативное воздействие на окружающую среду, призванная использоваться в качестве одного из источников финансирования экологической сферы, а также в определенной мере стимулировать предприятия к осуществлению природоохранных мероприятий, в действительности (в результате последовательного выхолащивания ее сути) не выполняет ни фискальных, ни регулирующих, ни, тем более, стимулирующих функций.

Величина экологических платежей должна быть такой, чтобы не только создавать действенные стимулы к эффективной природоохранной деятельности (и тем самым к внедрению ресурсо- и энергосберегающих технологий), но и быть совместимой (с точки зрения технической и технологической достижимости эколого-экономического паритета) с ведением экономической деятельности во всех отраслях экономики. Кроме того, данные платежи должны обеспечивать получение достаточных средств для целевого финансирования природоохранной сферы.

Не соответствуют реальной экономической оценке и сложившаяся в России система платежей за пользование природными ресурсами. Уровень данных платежей искусственно занижен, причем существенно (по крайней мере, на порядок), что свидетельствует о неэффективном выполнении государством функции собственника природных ресурсов, когда колоссальная часть доходов от использования природных ресурсов проходит мимо бюджета.

Меры по совершенствованию финансового механизма природоохранной деятельности

В свете сказанного представляется необходимым, прежде всего, широкое внедрение и развитие следующих элементов финансового механизма реализации природоохранных мероприятий[1]:

- установление налоговых льгот для экологически ответственных предприятий, переводящих производство на наилучшие существующие технологии (в частности, это может быть освобождение подобных предприятий от НДС на срок технико-технологического перевооружения основных производственных фондов, обеспечивающих ресурсосбережение и экологическую безопасность функционирования производства и др.);
- установление повышенных налогов для экологически опасных продуктов и видов деятельности;
- льготное кредитование (на создание и внедрение новых ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий и оборудования);
- ускоренная амортизация основных фондов природоохранного назначения;
- установление надбавок к ценам за экологичную продукцию и т.д.;
- введение разного рода платежей, выполняющих стимулирующие, компенсационные, карательные функции, а также нормативные, сверхнормативные и др.

[1] **Бурматова О.П., Сумская Т.В.** Финансовый механизм рационального природопользования // Materiały VIII Międzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji «Europejska nauka XXI powieką – 2012», 07–15 maja 2012 roku. Vol. 7: Ekonomiczne nauki. Państwowy zarząd / [red. nacz. S. Gorniak]. – Przemyśl: Nauka I studia, 2012. – P. 26–31. – URL: http://www.rusnauka.com/14_ENXXI_2012/Economics/15_108261.doc.htm; **Бурматова О.П.** Проблемы и перспективы в области финансирования природоохранной деятельности. // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2005. – Т. 5. – Вып. 2. – С. 36–48.

Использование регуляторов, стимулирующих экологизацию производства, переход на передовые технологии требует модернизации налогового и бюджетного законодательства. При этом совершенно необходимо установить четкие, понятные правила игры для инвесторов, для производителей, которые, планируя любую хозяйственную деятельность, должны ясно понимать, какие будут экономические, административные последствия в связи с недостаточным вниманием к окружающей среде. Требуется также пересмотр штрафных санкций за экологические правонарушения, уровень которых сегодня настолько низок, что предприятия попросту игнорируют экологические требования.

Проблема состоит, прежде всего, в том, чтобы, с одной стороны, заинтересовать бизнес в проведении природоохранных мероприятий (в том числе через модернизацию производства, внедрение новых технологий, экологические инновации и т.п.), а с другой стороны, экологические нарушения должны неукоснительно сопровождаться жесткой ответственностью с применением соответствующих штрафных санкций. При этом успех возможен лишь при условии достижения баланса между санкциями за экологические нарушения и получением выгод от природоохранной деятельности. Экологизация налоговой системы даст дополнительный толчок для проведения структурно-технологической политики, в частности, сдвигу от использования первичных природных материалов к вторичным перерабатываемым материалам и отходам.

Особо следует отметить проблему разработки экономического механизма стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, стимулирования и поддержки экологически ответственного бизнеса. Как уже отмечалось, сложившийся в России механизм экологического регулирования не обладает стимулирующим эффектом. Это проявляется, в частности, в несовершенстве оценки налогооблагаемой базы использования природных ресурсов, в том числе:

- низких процентных ставках платежей за использование и воспроизводство природных ресурсов;
- недопустимо низких базовых ставках платежей за негативное воздействие на окружающую среду;
- неоправданном снижении ставок платежей за использование природных ресурсов и их воспроизводство отдельным природопользователям;
- недооценке стоимости природных ресурсов;
- практическом отсутствии платежей за повторное и побочное использование природных ресурсов.

Без разработки и внедрения соответствующих элементов в систему рычагов и методов управления невозможно добиться сдвига в сторону активного перехода на ресурсосберегающие и экологически безопасные технологии. Необходима прямая экономическая заинтересованность бизнеса в решении экологических проблем и задача государства – этот интерес создать, оказать поддержку ресурсо- и энергосберегающих технологий и производств, в том числе посредством введения рыночных регуляторов в сфере охраны окружающей среды, которые стимулировали бы предприятия реально снижать антропогенную нагрузку на окружающую среду, внедрять современные ресурсосберегающие и экологически чистые технологии. Бизнес должен понять, что природоохранная деятельность – это не только дополнительная нагрузка на бюджет компаний, но и одно из условий улучшения качества производимой продукции, роста ее конкурентоспособности на мировых рынках.

В условиях России совершенно не используются гибкие механизмы финансирования природоохранной деятельности в форме рынка прав на загрязнение, страхования экологических рисков и др.

Очевидно, что переход на эколого-ориентированные технологии – процесс исключительно сложный, требующий не только колоссальных средств и времени, но и политической воли руководства страны. Он невозможен без соответствующей серьезной подготовки по реализации комплекса мер, включая законодательное и нормативное обеспечение, разработки по новым техническим и технологическим решениям, создание эффективного экономического механизма экологического регулирования и т.д.

В целом сложившееся в России финансирование природоохранной сферы (в том числе бюджетное) не обеспечивает в достаточной мере экономический механизм соблюдения права граждан на благоприятную окружающую среду. Вместе с тем экологические цели только тогда действительно могут стать приоритетными и результативными, когда на их достижение будут выделяться и приоритетные средства.

Глава 14

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ВОДНОГО СЕКТОРА РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

14.1. Потребление водных ресурсов в мире и в России

Водообеспеченность планеты: краткая характеристика

Доступность пресной воды уменьшается во многих регионах мира вследствие изменения климата и повсеместно возрастающего объема забора водных ресурсов на нужды социально-экономического развития. Это усугубляет существующее экономическое неравенство как между отдельными странами, так и между различными отраслями и регионами внутри стран. Нехватку пресной воды испытывают около 700 млн человек в 43 странах, а к 2025 г. будут испытывать более 3 млрд человек. Остро недостаток воды проявляется на Ближнем Востоке, в Северном Китае, Мексике, странах Северной Америки, Юго-Восточной Азии, а также в ряде государств бывшего Советского Союза.

Основными потребителями водных ресурсов являются: сельское хозяйство (прежде всего ирригация) – 70%, промышленность – 22%, на бытовые нужды идет 8% воды. В странах с высоким уровнем дохода эти цифры составляют 30:59:11, с низким и средним доходом – 82:10:8% соответственно. Около трети населения мира живет на территориях, где забор среднегодового речного стока составляет от 20 до 40% и превышает экологически допустимые объемы изъятия воды. Водообеспеченность планеты в расчете на душу населения быстро снижается: к 2002 г. этот показатель уменьшился по сравнению с 1970 г. почти в два раза, а к 2050 г. сократится еще примерно в полтора раза по сравнению с уровнем 2002 г. Наблюдается истощение грунтовых вод и понижение их уровня во многих регионах мира.

Усугубляет ситуацию увеличивающаяся масса сбрасываемых в водные объекты загрязняющих веществ антропогенного происхождения (ежегодно более 6 млрд т отходов). Около 50% населения развивающихся стран вынуждены брать воду из загрязненных источников. Установлено, что 80% болезней в мире связано с неудовлетворительным состоянием воды. Низкое качество питьевой воды создает реальную угрозу жизни и здоровью миллионов людей. Ежегодно в мире от болезней, вызванных недоброкачественной водой, умирает 4 млн детей и 18 млн взрослых людей.

Бразилия, Россия и Канада являются наиболее обеспеченными водой странами. В Российской Федерации объем речного стока – 4,3 тыс. куб. км в год. На нужды социально-экономического развития из природных водных объектов забирается около 2% речного стока. Следует отметить, что многие государства уже перешли 50%-й рубеж в использовании водных ресурсов (Болгария – 65%, Украина – 56, Германия – 50%).

Среднемноголетние возобновляемые водные ресурсы России составляют 10% мирового речного стока. Однако распределены они по территории страны крайне неравномерно. Свыше 71% объема речного стока приходится на регионы Сибири и Дальнего Востока и лишь 8% – на европейскую часть, где сосредоточено до 80% населения и производственного потенциала. К регионам с низкой водообеспеченностью относятся: Ставропольский край, Заволжье, Нижнее Поволжье, юг Западной Сибири, Забайкалье, Центральная Якутия.

Таким образом, рост населения и расширение экономической деятельности обостряют дефицит пресной воды на планете. Усугубляет ситуацию изменение климата. С возрастанием объема забора водных ресурсов на нужды социально-экономи-

ческого развития увеличивается и масса сбрасываемых в водные объекты загрязняющих веществ антропогенного происхождения. Каждый второй житель развивающихся стран вынужден брать воду из загрязненных источников. Неудовлетворительное качество питьевой воды создает реальную угрозу жизни и здоровью миллионов людей.

Водохозяйственная обстановка в России

Водоемкость валового внутреннего продукта в России остается высокой – 2,4 куб. м/тыс. руб., что значительно превышает данный показатель в экономически развитых странах. Это происходит за счет недостаточности применения в водоресурсной сфере инновационных технологий. Из природных водных объектов изымается и транспортируется к местам использования относительно небольшая часть – 80 куб. км речного стока в год. Однако в экономике используется не более 62,5 куб. км воды в год. Непроизводительные потери составляют значительную величину – 17,5 куб. км воды в год (21,9%), из них 8 куб. км теряется при транспортировке, свыше 4,8% – в орошаемом земледелии и около 3 куб. км воды в год – в системах централизованного водоснабжения. В стране прогнозируется рост водопотребления: в ближайшие два десятилетия – от 15 до 20%.

В водные объекты сбрасывается до 52 куб. км в год сточных вод, которые содержат около 11 млн т загрязняющих веществ. На долю предприятий жилищно-коммунального хозяйства приходится 60% общего объема загрязненных стоков, 25% – на долю промышленности и 5% – это стоки агропромышленного комплекса. Увеличивают загрязнение водных объектов стоки с селитебных территорий, с площадей, занятых отвалами и отходами производства, а также трансграничные загрязнения.

На некоторых участках рек содержание фенолов превышает допустимые концентрации (ПДК) в 7–8 раз, хлорорганических пестицидов, аммонийного и нитратного азота – в 10–16 раз. Содержание ионов цинка, меди, свинца достигает десятков, а нефтепродуктов – сотен и тысяч ПДК. Все это приводит к деградации водных объектов. Напряженная экологическая ситуация сложилась в бассейнах рек Волги, Оби, Ени-сея, Амура, Северной Двины, Печоры, Дона, Кубани, Терека и рек бассейна Балтийского моря.

Основные источники питьевого водоснабжения – речной сток и подземные воды. Качество поверхностных вод неудовлетворительное. Только 1% поверхностных источников соответствует первому классу, и вода в них не требует специальной обработки, 17% водоемов для питьевого водоснабжения вообще не пригодны. В связи с загрязненностью требует специальной подготовки вода, забираемая для водоснабжения из рек Волги, Днепра, Дона, Северной Двины, Печоры, Оби, Иртыша, Енисея, Лены, Камы, Амура и многих озер.

Некачественную по санитарно-химическим и микробиологическим показателям питьевую воду потребляет население в республиках Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Карачаево-Черкессия и Мордовия, в Архангельской, Курганской, Саратовской, Томской и Ярославской областях, в Ханты-Мансийском (Югре) и Чукотском автономных округах, а также в Приморском крае.

Каждый второй россиянин вынужден использовать для питьевых целей воду, не соответствующую по ряду показателей гигиеническим требованиям, что создает серьезную угрозу для здоровья. Отставание России по средней продолжительности жизни от экономически развитых стран в значительной степени связано с потреблением недоброкачественной воды.

Водообеспеченность сибирского макрорегиона

Напряженная водохозяйственная обстановка, сложившаяся в России, в той или иной мере проявляется в бассейнах рек всех регионов страны.

Водообеспеченность сибирского макрорегиона составляет 66,5 тыс. куб. м в год в расчете на одного человека, что значительно превышает установленный ООН критический минимум (1,7 тыс. куб. м), гарантирующий обеспечение минимальных нужд населения, экономики и сохранение окружающей среды. Водоемкость ВРП Сибири (2,7 тыс. куб. м на 1 млн руб.) в 1,5 раза выше, чем в среднем по России. Объясняется это не только укоренившимся в общественном сознании стереотипом относительно избытка водных ресурсов и размещением на территории региона водоемких производств, но и недостаточностью применения в водоресурсной сфере новых инновационных технологий.

Использование речного стока в Сибири составляет 0,59%. Это свидетельствует о наличии резерва воды для решения задач социально-экономического развития. Но в маловодные периоды на юге региона возникают локальные дефициты в объеме около 180 млн куб. м в год, в том числе в Республике Бурятия – 13, Алтайском крае – 155, Кемеровской – 3 и Новосибирской областях 8 млн куб. м воды. Маловодье наносит материальный ущерб экономике и нарушает условия жизнедеятельности людей. На реализацию мероприятий по повышению водообеспеченности в Сибири в рамках Федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» выделено 8783,3 млн руб.[1]

В условиях напряженной водохозяйственной обстановки в России, которая проявляется в обострении социально-экономических и экологических проблем[2], на уровне Правительства и в научном сообществе обсуждается возможность продажи водных ресурсов Сибири – части стока Обь-Иртышского бассайна открытым каналом в страны Центральной Азии, байкальской воды – трубопроводом через Бурятию и Монголию в северо-восточные районы Китая, а в качестве альтернативы – экспорт бутилированной воды.[3] В этой связи представляется целесообразным рассмотреть ситуацию в Обь-Иртышском бассейне.

14.2. Обь-Иртышский бассейн: социо-эколого-экономические проблемы

Водосборная зона Обь-Иртышского бассейна включает обширную по площади территорию России, Казахстана и Китая. Россия располагается в нижней и средней частях бассейна и занимает 70% его территории, на которой расположено 14 регионов. Полностью в границах бассейновой территории находятся: Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская, Курганская, Новосибирская, Омская, Томская и южная часть Тюменской областей и частично – Республика Хакасия, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Красноярский край, Свердловская и Челябинская области.

Обь-Иртышский бассейн служит основным источником питьевой воды, бытового, промышленного и сельскохозяйственного водоснабжения для Западной Сибири. Водо-

---

[1] **Селиверстова М.В.** Водоресурсный потенциал и водохозяйственная инфраструктура регионов Урала, Сибири и Дальнего Востока // Вестник Совета Безопасности Российской Федерации. – 2012. – № 4. – С. 102–107.

[2] К ним относятся: антропогенное загрязнение рек и озер; расточительное водопользование; снижение качества питьевой воды; ухудшение экологического состояния водных объектов; повышение опасности возникновения стихийных бедствий; и др.

[3] **Кузнецова А.Н.** Некоторые аспекты хозяйственного использования оз. Байкал и Байкальской природной территории // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 269–271.

обеспеченность южной части региона – средняя, а Барабинской низменности – низкая. В этом бассейне существует немало проблем, требующих безотлагательного решения. Коротко рассмотрим основные проблемы.

Маловодье и его последствия

Практически повсеместно происходит увеличение объема забора воды на нужды социально-экономического развития. По наблюдениям Сибирского научно-исследовательского гидрологического института, в последние сто лет выявлена тенденция уменьшения стока сибирских рек. Так, под влиянием хозяйственной деятельности в 1960–1970 гг. среднегодовой сток р. Обь уменьшился на 3%, с 1981 по 1986 год – на 4%. В 1982 г. среднемноголетний речной сток Оби составлял 420 куб. км[1], сегодня – 407 куб. км[2].

Чрезмерная антропогенная нагрузка на водные ресурсы (осушение болот, проведение дноуглубительных работ, спрямление русел, устранение перекатов, хозяйственное освоение водосборных территорий и др.) изменила характер формирования стока и гидрологический режим многих водных объектов. По этой причине в ряде регионов вода перестает быть ресурсом, возобновляемым в полной мере. Уже исчезло несколько притоков р. Иртыш (Камышовка, Торгуба, Ачаир, Качирка, Белая Солоновка и др.).

От повышения температуры воздуха больше испаряется воды с поверхности почвы, отчего постепенно иссушаются сибирские болота и озера. «Обезвоживается» самый большой по площади после сибирских озер Байкал и Таймыр естественный водоем Западной Сибири оз. Чаны в Новосибирской области, подпитывают которое маловодные реки Каргат и Чулым. На протяжении последних столетий озеро усыхает, вода в нем осолоняется, площадь водной поверхности меняется в зависимости от колебаний климатических факторов и внутривековых циклов увлажненности, а также в результате хозяйственного освоения прилегающей территории.

В конце XVIII века площадь озер Чановской системы достигала 10–12 тыс. кв. км, в начале XIX века – 8 тыс., сегодня – 3,6 тыс. кв. км. По предположению ученых, в 40-е годы XIX века произошел распад озер Чановской системы на отдельные водоемы. С тех пор оз. Чаны ограничено рамками современной котловины. Процесс усыхания оз. Чаны обусловил изменение температурного и кислородного режимов водных масс, образование обширных мелководий, 25% которых промерзает зимой до дна, что наносит значительный ущерб рыбным ресурсам, а также привел к повышению минерализации воды до 20 г/л. Это угрожает жизни всей совокупности организмов, населяющих водоем.

Правительство РФ (Постановление № 1050 от 13.09.1994) утвердило список 35 водно-болотных угодий международного значения, в который вошла и Чановская озерная система. Озеро и прилегающие угодья имеют большое значение для сохранения биологического разнообразия. Здесь обеспечивается возможность нормального существования растительных организмов, беспозвоночных животных, перелетных и оседлых птиц, млекопитающих. На акватории озера обитает до 300 видов птиц, некоторые их них внесены в Красную книгу России и Международную красную книгу. Птицы, гнездящиеся здесь и останавливающиеся в период миграции на зимовках,

[1] **Заключение** экспертной подкомиссии Государственной экспертной комиссии Госплана СССР по технико-экономическому обоснованию первой очереди переброски части стока сибирских рек в Среднюю Азию и Казахстан (от 20 сентября 1982 г.) // Зеленый мир. – 2002. – № 11–12. – С. 10.

[2] **Селиверстова М.В.** Водоресурсный потенциал и водохозяйственная инфраструктура регионов Урала, Сибири и Дальнего Востока // Вестник Совета Безопасности Российской Федерации. – 2012. – № 4. – С. 102–107.

распространены от Западной Европы до Корейского полуострова. Они нуждаются в охране на региональном, государственном и международном уровнях.

За последние десятилетия оз. Убинское потеряло около 60% своего объема, обмельчало, глубина его уменьшилась с 1,5 м до 70 см, повысилась соленость воды. С катастрофической скоростью исчезают и пресные озера Сибири.

Данные государственной наблюдательной сети показывают, что потепление климата на территории Сибири происходит примерно в два раза быстрее, чем в целом по земному шару. За период 1976–2011 гг. среднегодовая температура воздуха в Западной Сибири повысилась на 0,9°С, в Восточной Сибири – на 1,8°С. По имеющимся прогнозам, через сто лет в Сибири будет теплее на 8°С, а во всем мире – в среднем на 2°С[1]. Это представляет угрозу для экологии, гидроэнергетики, судоходства, хозяйственного водопотребления. Уже сегодня в бассейнах рек Обь, Иртыш, Томь и Тобол требования, предъявляемые водопользователями, превышают их ресурсные возможности даже с учетом регулирования стока.

Маловодье негативно сказывается и на экологическом состоянии Оби. При низком уровне воды снижаются возможности реки к самоочищению от загрязнений антропогенного происхождения, а это неблагоприятно отражается на ихтиофауне. Биогенные элементы и органические соединения (попадающие в реки и озера со сточными водами) вызывают эвтрофикацию – бурное развитие водорослей («цветение» вод) с выделением токсичных веществ. Это приводит к уменьшению содержания кислорода в воде и замору рыб.

За последнее десятилетие резкое снижение уровня воды уже было неоднократно (2003, 2007, 2011 гг.), т.е. носит системный характер.

В результате резкого снижения уровня воды в Обском водохранилище в марте–апреле 2003 г. погибло несколько десятков тонн рыбы. На мелководье возле Новопичугово было зафиксировано 75,8 тыс. экземпляров погибшей молоди рыб (в основном это были окунь и судак). Ущерб составил около 70 млн руб. В последующие два года уловы в водохранилище сократились на 200 т. Рыба стала жертвой весны и в 2013 г.: икра, отложенная на мелководье, и личинки высохли. Жители частных домов на берегах Оби собирали погибшую икру на корм сельскохозяйственных животных и домашней птицы.

Из-за нехватки воды в Оби и водохранилище, высыхания прибрежных заводей резко ухудшаются условия нереста. Если рыба будет скидывать икру в реку, то большая часть ее погибнет. Новосибирские ихтиологи помогают речным обитателям – создают искусственные нерестилища из еловых гирлянд, в изготовлении которых принимают участие специалисты Верхнеобского бассейнового управления, перерабатывающие предприятия, рыболовы-любители, общественные экологические организации. Установка таких нерестилищ позволяет получить 150–200 т товарной рыбы.

В условиях мелководья эта работа должна выполняться в обязательном порядке, иначе в ближайшие годы рыба в Оби может исчезнуть. В Красную книгу Новосибирской области уже занесены нельма, сибирский осетр, таймень, стерлядь и муксун.

На всей территории Западной Сибири в начале 2008 г. уровень осадков составлял лишь около половины от средних показателей. В связи с этим уровень воды в р. Обь в мае достигал только 43% от нормы. По данным Западно-Сибирского гидрологического центра, такого не наблюдалось с 1973 г. Возникла проблема согласования интересов коммунальщиков, речников и энергетиков. Приоритет был отдан водоснабжению Новосибирска с населением 1,5 млн человек и города-спутника Бердск. Осталь-

[1] **Фролов А.В.** Развитие системы гидрометеорологической (водной) безопасности Урала, Сибири и Дальнего Востока // Вестник Совета Безопасности Российской Федерации. – 2012. – № 4. – С. 108–117.

ные проблемы решались по мере возможности. Грузовой флот отправлялся на Север загруженным наполовину из-за мелкого фарватера, навигация была завершена раньше обычного. Дефицит воды привел к снижению выработки электроэнергии Новосибирской ГЭС только в I кв. 2008 г. на 30%. Пришлось отложить запланированные ремонтные работы и не останавливать крупнейшую Новосибирскую ТЭЦ-5.

Отрицательное влияние на гидрологическую обстановку оказывает увеличивающийся объем забора воды на бытовые и хозяйственные нужды. Решение этой проблемы связано с изъятием песчано-гравийных смесей из русла р. Обь. При выемке песка уровень реки понижается, а водозаборы оголяются. Это неизбежно приводит к увеличению риска возникновения аварийных ситуаций.

На состояние водных ресурсов влияет и разрушение берегов в результате размыва подводной части (основным последствием этого является выведение из экономического оборота сельскохозяйственных угодий и селитебных территорий), и накопление в донных отложениях загрязняющих веществ. Проблема заиливания Обского водохранилища и снижение его полезного объема в результате обрушения берегов является актуальной и требует своего решения. Береговая линия водохранилища составляет 500 км, разрушением охвачено около 50%.

В рамках реализации Федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса России на 2012–2020 годы» разработаны два социально значимых проекта строительства берегоукрепительных сооружений на правом берегу водохранилища (в Искитимском районе Новосибирской области). Впервые за последние 20 лет к 2015 г. будут возведены крупные объекты берегоукрепления в поселках Быстровка и Сосновка. Затраты на их сооружение составят более 300 млн руб. По оценкам специалистов, это позволит предотвратить ущерб на сумму в 1,4 млрд руб. от потери земли, леса, заиления водохранилища и негативных экологических последствий в результате разрушения берегов водоема на плотно заселенной прибрежной территории.

Увеличивает неустойчивость русел и ведет к развитию оползневых явлений ненадлежащее использование земель в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах. Однако новый Водный кодекс РФ понизил уровень защиты: произошло уменьшение водоохранных зон – территорий, примыкающих к акватории водного объекта, на которых устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов. Ранее минимальный размер водоохраной зоны по Оби доходил до 4 км, а по новой норме – до 200 м. Но это не учитывает физико-географические особенности региона. В период паводков и половодий поймы Оби и Иртыша в нижнем течении заливаются на 15–40 км.

Произошло послабление и в плане использования водных объектов как физическими, так и юридическими лицами. Ранее действовавшее положение о водоохранных зонах было значительно строже и не допускало строительства в 200-метровой санитарной зоне. Теперь разрешается строительство практически у самой воды при наличии очистных сооружений и 20-метровой зоны для общего пользования. Более того, новый Водный кодекс предусматривает возможность аренды даже береговой линии для возведения элитного жилья с личными причалами и катерами и др. (при условии существования очистных сооружений).

В 2011 г. также практически во всех регионах, питающих Обь, наблюдался рекордно низкий уровень воды. На юго-востоке Западной Сибири в течение осени (теплой и сухой) осадков выпало ниже нормы, и в конце сентября во многих местах уровень воды р. Обь упал до экстремально низких отметок. Из-за истощения водных ресурсов снизился объем притока воды в Обское водохранилище. Так, в октябре приток к створу Новосибирской ГЭС составил 57% от нормы. Такого не было за всю историю существования ГЭС с 1957 г. Аномально низкий уровень воды в бассейне Оби сохранялся и в 2012 г. В марте приток в районе водозаборов (которые находятся ниже створа плотины ГЭС) был меньше объема, забираемого для нужд Новосибирска.

В перспективе ситуация будет обостряться. В результате снижения водности Оби на Новосибирской ГЭС прогнозируется сокращение выработки электроэнергии от проектного уровня на 3–10%. При затяжном маловодье в пределах водосборов водохранилища ситуация на ГЭС может стать критической[1]. Для оперативного регулирования режимов работы водохранилища и согласования интересов всех водопользователей с учетом экологических требований Федеральным агентством водных ресурсов образована межведомственная рабочая группа, в состав которой входят представители органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов.

В 2012 г. селяне не получили тот объем выручки, который они планировали. Так, например, в Алтайском крае из-за аномальной засухи пострадало 3 млн га из 5,4 млн га, из которых 749 тыс. га полностью выгорели. Ущерб аграриев составил 3 млрд руб., прибыль сократилась на 40%. Сложное финансово-экономическое положение сказалось и на подготовке к весенне-полевому сезону 2013 г. Необходимо было решить проблему нехватки посевных семян (из 604 тыс. т семян, необходимых для проведения сева, недоставало около 60 тыс.), дополнительные трудности возникли и с недостатком оборотных средств.

Жаркое лето 2012 г. привело к массовому вымиранию озерной рыбы. Особенно пострадали сиговые породы, для которых температура воды выше +28°С является смертельной. Вместо запланированных 720 т удалось выловить лишь 22 т рыбы. По причине маловодья озерная рыба продолжала гибнуть даже зимой. Так, например, каналы, соединяющие озера Большие Чаны и Яркуль, сильно обмелели, а один полностью пересох. В ходе подготовки к суровой зиме один из каналов был очищен, и рыба массово смогла зайти на зимовку в оз. Яркуль. Весной 2013 г. в оз. Малые Чаны царило запустение, так как озеро промерзло почти до дна.

Ситуация с озерами остается сложной. Предпринимаются комплексные меры по сохранению ценных видов рыб и доведению их количества до рыбопромыслового значения. Так, в Новосибирской области стали применять аэраторы для насыщения кислородом озер, в которых происходят заморы рыбы. С помощью тралового флота отлавливается лещ. Сокращение излишнего количества леща позволит стерляди и муксуну проще найти корм. Ведется борьба с браконьерами, варварски вылавливающими рыбу. Осуществляются и другие мероприятия, направленные на восстановление популяции.

Проблема сохранения водных ресурсов Обь-Иртышского бассейна остро стоит не только на юге, но и на севере региона. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе падение уровня воды в р. Обь создает трудности с организацией судоходства на некоторых участках водных путей, негативно сказывается на качестве воды и численности ценных пород рыб (промерзание основных участков нерестилищ сиговых снижает воспроизводство рыбных ресурсов).

В поселке Харп Приуральского района планируется строительство завода по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов, что будет иметь не только экономическое, но и социальное значение. По имеющимся оценкам, искусственное воспроизводство позволит к 2020 г. довести уловы сиговых на Ямале до 10–12 тыс. т, муксуна – до 1 тыс. т в год. Поддержание традиционного промысла поможет сохранить привычный уклад жизни и культуру коренных народов Севера.

Проблемы использования трансграничных вод

Река Иртыш, исток которой расположен на территории Китая (здесь он называется Черный Иртыш), протекает по территории Казахстана и России. Китай интенсив-

[1] **Порфирьев Б.Н.** Природа и экономика: риски взаимодействия. Эколого-экономические очерки / под ред. акад. РАН В.В. Ивантера. – М: Анкил, 2011.

но использует водные ресурсы реки. Дефицит воды становится фактором, сдерживающим социально-экономическое развитие. В 1994 г. в Синцзян-Уйгурском автономном районе Китая началось строительство канала из Черного Иртыша в оз. Улюнгур. Планировалось транспортировать воду из озера по трубопроводам в г. Карамай, а также использовать ее для нужд нефтепромыслов и орошаемого земледелия. В 2005 г. строительство канала Черный Иртыш – Карамай (протяженностью 300 км и шириной 22 м) было завершено.

По имеющимся оценкам, Китай в последние годы забирает 1,8 куб. км стока реки в год. В настоящее время строится второй канал вглубь Западного Китая. Прогнозируется, что в ближайшее время водозабор из реки на китайской территории существенно возрастет и составит около 50% речного стока. Как следствие, к 2020 г. русло Иртыша на всей территории Казахстана и вплоть до Омска может превратиться в цепь болот и стоячих озер. Это будет иметь катастрофические последствия для экологии и экономики не только Казахстана, но и России.

У России нет возможности повлиять на сложившуюся ситуацию, поскольку Китай не присоединился к конвенциям об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.) и о праве несудоходных видов использования международных водотоков (1997 г.), определяющем международные правила пользования трансграничными водными ресурсами. Китай готов обсуждать эту проблему только в рамках двусторонних отношений, поскольку Иртыш вытекает из Китая в Казахстан[1].

Напряженность существует и в связи с загрязненностью Иртыша. Аналогичное положение складывается и на других реках трансграничного значения – Тобол, Ишим, Урал. У России с Казахстаном происходит обмен речными водами: поступление речного стока из РФ в Казахстан – 10,3 куб. км в год, из Казахстана в Россию – 31,9 куб. км в год, причем с притоком поступает 140 млн куб. м загрязненных сточных вод, а из РФ в Казахстан – почти в 3 раза больше. Нередко Казахстан нарушает правила использования Иртышской воды при эксплуатации гидроэлектростанций и водохранилищ, что негативно отражается на водно-экологическом балансе всей Западной Сибири. Российские регионы вдоль Иртыша уже столкнулись с проблемой дефицита воды из-за каскада ГЭС и канала Иртыш–Караганда, построенных в 1960–1970-х годах в Казахстане. Это ухудшило условия водоснабжения и навигации, негативно отразилось на сельском хозяйстве.

В 2002 г. с целью улучшения водоснабжения столицы Казахстана г. Астаны от канала Иртыш–Караганда был построен водовод в р. Ишим, что позволило увеличить объем Вячеславского водохранилища. Кроме того, для создания единой системы гарантированного водоснабжения центрального Казахстана иртышской водой начато строительство второй очереди канала Караганда–Джезказган.

Более пяти лет назад между Казахстаном и Омской областью из-за сильного обмеления Иртыша прекратилось грузовое сообщение по воде. Низкий уровень воды сокращает сроки навигации и осложняет вывоз топлива в необходимых объемах с Омского нефтезавода и других предприятий в северные нефтедобывающие регионы Западной Сибири. Следует отметить, что сегодня 30% продукции этого завода доставляется на север водным транспортом. Если не будут приняты срочные меры, направленные на повышение уровня воды в р. Иртыш, то снабжение севера ГСМ в полной мере будет затруднено.

---

[1] Около трети водных ресурсов Казахстана поступает из Китая (более чем 30 рек), которые Китай планирует использовать в своих интересах. В бассейне р. Иртыш на территории Казахстана проживают 2,5 млн человек. Нарушение экологического равновесия может привести к серьезным негативным последствиям: понижению уровня оз. Зайсан, которое питает Иртыш, сокращению кормовой базы животноводства, обострению проблем водообеспечения и др.

Альтернативные виды транспортировки грузов ведут к удорожанию стоимости продукции и снижению конкурентоспособности предприятий. Использование речного транспорта значительно удешевляет перевозки грузов и обеспечивает минимальное воздействие на окружающую среду. По имеющимся оценкам, обустройство одного км водного пути требует в 6–7 раз меньше капитальных вложений по сравнению со строительством железных или автомобильных дорог равной пропускной способности.

В 2011 г. начато строительство на Иртыше (Омская область) гидроузла, который должен частично решить проблему обмеления реки и поднять ее уровень на 1,5–2 метра. Гидроузел будет располагаться в районе села Красная горка, на 1813-м километре от устья р. Иртыш. Общая стоимость объекта составит 9,3 млрд руб. Строительство планируется завершить к 2014 г. Накапливающиеся в водохранилище паводковые воды будут использоваться для нужд населения и промышленности. Гидроузел должен улучшить санитарное и экологическое состояние реки, но он не решит проблему судоходства.

Губернаторами Омской, Тюменской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа в ноябре 2012 г. достигнуто соглашение о создании совместной рабочей группы для решения проблем обмеления Иртыша. Главной задачей этой группы является выработка концепции повышения уровня воды в реке. Предполагается разработка проектов строительства дамб на реке и решение задач по углублению русла.

Международной командой ученых из России, Казахстана и Франции исследовалось влияние климатического фактора на состояние водных ресурсов Иртыша. В рамках проекта «Трансграничное управление водными ресурсами реки Иртыш» была разработана гидрологическая модель этой реки от границ Китая до села Красноярка Омской области на период до 2030 г. Расчеты, проведенные с использованием этой модели, показали, что уже к 2015 г. неблагоприятные природно-климатические процессы приведут к уменьшению стока рек на юге Сибири на 10–20%.

Казахстанские ученые из Института географии разработали специализированную научно-техническую программу «Оценка ресурсов и прогноз использования природных вод Казахстана в условиях антропогенно и климатически обусловленных изменений». В этом документе прогнозируется дальнейшее повышение температуры приземного воздуха на территории страны, уменьшение среднемноголетнего количества осадков и сокращение располагаемых ресурсов речного стока. Это может привести к существенным изменениям величины и структуры водопотребления, усилению конфликтных ситуаций между отдельными потребителями воды в Казахстане, обострит межгосударственные отношения по вопросам распределения водных ресурсов в трансграничных бассейнах[1].

Влияние качества воды на здоровье населения

Хозяйственная деятельность не только уменьшает величину речного стока, но и ухудшает качество водных ресурсов. В течение длительного времени считалось, что широкое развитие водоохранных мероприятий на сибирских реках не является срочным делом, так как антропогенное воздействие на них относительно невелико из-за меньшего по сравнению с европейской частью страны развития хозяйства и значительной водности рек.

Но в последние годы положение сильно изменилось. Если ранее размещение промышленности и населения в Западной Сибири, а, следовательно, загрязнение водоемов имело в основном очаговый характер, то теперь р. Обь загрязнена практически

[1] **Куртов А.А.** Проекты новых каналов: потенциал для сотрудничества или скрытая угроза интересам России? // Проблемы национальной стратегии. – 2012. – № 4. – С. 71–90.

на всем протяжении. Вблизи промышленных центров водные ресурсы Оби классифицируются как грязные и непригодные для дальнейшего использования, в северном течении реки – как условно чистые или слабо загрязненные. Относительно низкая температура воды в реках и водоемах ослабляет их самоочищающуюся способность.

На поверхностных источниках развивается водоснабжение крупных городов (Новосибирск, Омск и др.), не имеющих достаточно защищенных резервных источников водоснабжения. Качество поверхностных вод неудовлетворительное. В связи с загрязненностью вода, забираемая из Оби и Иртыша, требует предварительной глубокой очистки и обеззараживания. Каждый второй сибиряк вынужден использовать для питьевых целей воду, не соответствующую по ряду показателей гигиеническим требованиям, что опасно для здоровья. Низкое качество питьевой воды объясняется, с одной стороны, изношенностью систем водоснабжения и несовершенством технологий водоподготовки, с другой – ухудшением качества воды в водных объектах питьевого назначения.

Недостаток (а порой и отсутствие) водоочистных сооружений в сочетании с малоэффективной технологией водоподготовки не позволяет обеспечить соответствие воды нормативным требованиям. В результате, например, в Ханты-Мансийском АО и в Томской области 40–90% питьевой воды не удовлетворяет санитарным нормам, что создает серьезную угрозу здоровью населения. По стране эти цифры ниже – 35–60%. Строительство предприятий по розливу питьевой воды, начавшееся в ряде городов Западной Сибири (Ханты-Мансийск, Новосибирск и др.) позволит несколько снизить остроту проблемы.

Власти Новосибирской области в течение ряда лет пытаются решить проблему качества питьевой воды. Была разработана и в начале 1999 г. принята Программа «Обеспечение населения Новосибирской области питьевой водой на 2000–2010 годы». При разработке Программы учитывалось качество имеющейся воды в районах области, в соответствии с которым для каждого населенного пункта были выбраны и необходимые блочно-модульные системы очистки. Поскольку стоимость водоподготовки высока, планировалось обеспечение жителей чистой питьевой водой в объеме 5 л в сутки на одного человека.

Практическое воплощение получил лишь усеченный вариант Программы – областная Программа «Обеспечение населения Новосибирской области питьевой водой на 2008–2012 годы». Сокращены были мероприятия, направленные на улучшение качества воды, а основные усилия сосредоточены на бурении новых скважин и прокладке водопроводов. Ситуацию с качеством воды решить кардинально не удалось по причине нехватки мощностей для водоподготовки или отсутствия таких станций в небольших населенных пунктах.

Сегодня большая часть жителей Новосибирской области пьют опасную для здоровья воду. Из 30 районов области лишь в одном – Искитимском – основные показатели качества подземных вод питьевого назначения признаны соответствующими установленным нормам. Подземные источники питьевого назначения в 23 районах содержат повышенные концентрации минеральных солей и ионов металлов. К территориям, на которых располагаются подземные воды, требующие очистки, относятся Усть-Тарский, Чановский, Венгеровский, Чистоозерный, Карасукский, Кочковский, Купинский и Куйбышевский районы[1].

В 2013 г. при дефиците бюджета (14,9% от величины собственных доходов) по 13 районам области снизилось финансирование по Федеральной целевой программе «Чистая вода» на 2011–2017 гг., предусматривающей развитие и реконструкцию си-

[1] **Кроних Г.** Жители пьют опасную воду // URL: http://www.nsk.aif.ru/society/article/30055 (дата обращения: 03.02.2013).

стем водоснабжения и водоотведения в муниципальных образованиях. Ситуация усугубилась еще и тем, что не все районы подготовили проектно-сметную документацию, для того чтобы получить бюджетную поддержку. Однако региональное правительство, обозначив приоритеты – «сначала расчеты, потом деньги», – изыскало возможности для реализации социально значимой Программы за счет нескольких источников финансирования. Внесенные поправки в бюджет по увеличению ассигнований позволят районам получить деньги в необходимом объеме.

Жителям Новосибирска и Бердска подается обская вода хорошего качества. Водоснабжение в Новосибирске обеспечивается пятью насосно-фильтровальными станциями «Горводоканала». Подготовка и обеззараживание питьевой воды осуществляется по классической технологической схеме.

В то же время необходимо заметить, что существует опасность заражения вод р. Обь бытовой ртутью. В соответствии с законом об энергосбережении, россияне к 2014 г. должны перейти на использование энергосберегающих ламп, содержащих ртуть. По имеющимся оценкам, жители Новосибирска покупают ежегодно 10 кг ртути в виде таких ламп. К 2014 г. объемы закупок могут возрасти до 50–100 кг. Вполне вероятно, что вся ртуть в конечном итоге попадет в воды Оби, а затем в рыбу. Известно, что концентрация ртути в рыбе в 100 раз выше, чем в воде, в которой эта рыба жила. Ртуть, поступая с рыбой в организм человека и накапливаясь в нем, вызывает тяжелые нарушения: поражается печень и желчный пузырь, появляется предрасположенность к туберкулезу, атеросклеротическим явлениям, гипертонии, поражается центральная нервная система.

Размещение ламп, содержащих ртуть, не допускается на полигонах общего назначения, а проблема их утилизации остается острой. Так, условия работы новосибирских фирм, специализирующихся на утилизации ртутьсодержащих ламп, не стимулируют граждан сдавать отработанные лампы. Например, есть фирмы, которые принимают только партии (не менее 50 штук), причем за каждую лампу необходимо заплатить довольно значимую сумму для большинства жителей города. Людям проще их выбрасывать в мусоропровод, из которого лампы будут попадать на свалки, а оттуда в почву и грунтовые воды. Обеззараживание грунтовых вод является дорогостоящим процессом.

Инвесторы не идут в сферу переработки отходов, поскольку она отличается высокой капиталоемкостью и длительными сроками окупаемости проектов (строительство бетонных хранилищ для ртутьсодержащих отходов). Потребуется выделение бюджетных средств. Проблема энергосбережения за счет перехода на ртутьсодержащие лампы должна решаться одновременно с проблемой их утилизации[1].

С водным фактором связана треть инфекционных, неинфекционных и паразитарных заболеваний населения (по оценкам ВОЗ). В Сибири существенно замедленный, по сравнению с европейской частью страны, процесс самоочищения водных систем. Большое влияние на качество воды рек таежной и тундровой зон оказывает сток болотных вод, насыщенных органическими веществами. Обилие органики обуславливает своеобразную особенность химического состава вод Обского бассейна, занимающего уникальное положение среди рек мира по содержанию железа.

Микробиологическое загрязнение воды (бактерии, вирусы, паразиты) приводит к заражению рыбы. Обь-Иртышский бассейн – крупнейший и в России, и в мире очаг описторхоза, характеризуется чрезвычайно высокой степенью инфицированности жителей Западной Сибири, а также домашних и около 30 видов диких животных. Население небольших поселков в бассейнах рек, где рыба является основной пищей, зара-

[1] **Пащенко С.** Ртуть в океане. Наши реки станут причиной международного скандала? // Аргументы и факты, 6 июня 2012 г.

жено описторхозом практически полностью. Материалы Института медицинской паразитологии и трофической медицины им. Е.И. Марциновского содержат такие данные: в конце 1970-х годов в Обь-Иртышском бассейне описторхозом болели 1,2 млн человек. Уровень заболеваемости населения в Тюменской и Томской областях составлял 20%, в Омской – 8,4, Новосибирской – 4,4, а в Алтайском крае достигал 50%.

В настоящее время уровень заболеваемости населения описторхозом в бассейне Среднего Приобья угрожающе высок – 51–82%, а в отдельных районах он превышает 90%. Например, на р. Чулым заражено до 95% населения. Естественная восприимчивость людей к этому инфекционному заболеванию высокая. Несколько чаще болеют мужчины. Заражение, как правило, происходит в летние и осенние месяцы. Часто наблюдаются повторные случаи заражения.

Несмотря на проводимую в течение ряда лет работу паразитологов и врачей других специальностей, а также профилактические меры, эпидемиологическая ситуация с описторхозом в регионе не улучшается. Сегодня в России выявляется по 40 тыс. больных описторхозом в год. Если средний по стране показатель заболеваемости – 28–30 человек на 100 тыс. населения, то в таких областях, как Томская, Тюменская и север Новосибирской – 800–900 больных на 100 тыс. жителей[1].

Вода является главным показателем, лежащим в основе благополучия людей, и важнейшим фактором, определяющим качество жизни населения. Однако сегодня наблюдается недооценка влияния воды на здоровье россиян.

14.3. Инновации и формирование водного рынка: региональный аспект

Методы очистки воды

Мировой водный рынок охватывает различные стороны водоснабжения, водоотведения, водопользования и водопроизводства. Во многих институтах разрабатываются эффективные способы получения питьевой воды в промышленных масштабах. Усилия зарубежных исследователей направлены на создание инновационных технологий опреснения соленой воды океанов. Традиционный метод (когда вода нагревается, превращается в пар и, проходя через систему трубок, конденсируется) способен опреснять воду с содержанием солей не более 5,5%. Этот способ технологически прост, но производительность его невысока, а энергетические затраты – велики.

Более эффективным является применение обратного осмоса, при котором вода под напором подается на специальные фильтры-мембраны. За счет разности давлений чистая вода проходит, а соли задерживаются на фильтре. Однако такие мембраны быстро забиваются грязью. Применение нанотехнологий позволяет устранить этот недостаток. Ученые Калифорнийского университета создали новый вид фильтра из сетчатых полимеров, в которых содержатся равномерно распределенные наночастицы. Полученный пористый материал пропускает воду, но отталкивает соли, органику и бактерии, препятствуя засорению фильтра.

В Университете Флориды предложен еще один метод опреснения воды на действующих тепловых электростанциях, которые используют огромное количество водных ресурсов для охлаждения тепловых контуров. Уже разработан проект строительства на территории станции специальной опреснительной башни производительностью 4 млн л питьевой воды в сутки и стоимостью около 2 млн долл.

---

[1] **Пальцев А.И.** Системному заболеванию – системный подход // Наука из первых рук. – 2008. – № 2. – С. 22–27.

Опреснительные установки действуют в США, Израиле, Кувейте, Бахрейне и других странах. Ежегодно увеличиваются масштабы опреснения морской воды. Разработаны различные способы ее очистки, в том числе с помощью ядерных опреснительных установок. Специалисты российского концерна «Росэнергоатом», работающие над созданием плавучих атомных электростанций, предложили эффективный способ водоснабжения засушливых регионов – энергоопреснительный комплекс, состоящий их плавучих энергоблока и опреснителя. На таких станциях можно применять фильтры обратного осмоса, построенные с использованием нанотехнологий.

Сегодня при рассмотрении возможных путей обеспечения Крыма водой не исключается и вариант обессоливания морской воды. Правительство России уже выделило 2,5 млрд руб. на водоснабжение полуострова. Напомним, что еще во времена Советского Союза в Казахстане (в связи с открытием нефти и газа) в 1963 г. возник город Шевченко – порт на Каспийском море, в котором в 1973 г. была пущена атомная электростанция. На базе этой АЭС стал действовать завод по опреснению морской воды (120 тыс. куб. м в сутки).

В России основную проблему составляет химическое и бактериологическое загрязнение воды. Низкое качество питьевой воды объясняется, с одной стороны, изношенностью систем водоснабжения и несовершенством технологий водоподготовки, с другой – ухудшением качества воды в водных объектах питьевого назначения. Почти треть населения пользуется источниками водоснабжения без соответствующей водоподготовки. В ряде регионов люди страдают от недостатка питьевой воды и связанных с этим соответствующих санитарно-бытовых условий. По микробиологическим показателям от 40 до 60% и более воды, используемой для хозяйственно-бытового водоснабжения, не соответствует требованиям (республики Чувашия, Мордовия, Хакасия и Саратовская область).

Существует арсенал методов избавления от химических веществ, однако приемлемых методов борьбы с бактериями немного. Наиболее распространенный из них – хлорирование. Норма содержания хлорки в российской питьевой воде в 2,5 раза выше, чем в США и в 12 раз выше, чем в Западной Европе. При химической обработке в воде образуются хлорорганические соединения, многие из которых считаются канцерогенными. Так, например, специалисты Американского онкологического института и финские ученые пришли к выводам, что 2% рака печени и почек возникает «благодаря» хлороформу. Выход из сложившейся ситуации видится в отказе от хлорирования воды и переходу на другие способы ее подготовки (например на озонирование).

Даже если вода, поступающая в водопроводы со станций водоподготовки, отвечает установленным требованиям, то не всегда есть гарантия получения качественной воды на выходе из крана. Дело в том, что при общей протяженности российских водопроводных сетей, превышающей 520 тыс. км, 66% изношены, причем темпы нарастания износа составляют 3%, а восстанавливается лишь 1,3% в год. Поскольку водопроводные сети находятся в аварийном состоянии, вода в них подвергается вторичному загрязнению.

Это связано с тем, что для строительства водопроводов и канализации в России используют стальные трубы, причем во многих случаях без всякой коррозионной защиты. Хлор вреден не только для человека, но и для стальных труб, которые практически все зияют свищами. Часто водопроводные и канализационные трубы прокладываются на небольшом расстоянии друг от друга, и при прорыве канализационной трубы возникает опасность попадания в водопровод вредных веществ и опасных микроорганизмов. На изношенных водопроводных сетях часто происходят многочисленные аварии – более 200 тысяч в год. Следует отметить, что планово-восстановительный ремонт замещается восстановительными работами, затраты на проведение которого в 2 раза выше[1].

[1] **Новые** подходы в области инноваций в российскую водную отрасль. http://www.raww.ru/node/2469 (дата обращения: 04.06.2013).

При строительстве водопроводов целесообразно использовать пластмассовые трубы, которые не подвержены коррозии и обходятся дешевле стальных или чугунных. В Дании, например, разработана система городского водоснабжения «водный прорыв», преимуществом которой является использование современных материалов при производстве всех составляющих ее компонентов, что позволяет полностью предотвратить утечку воды.

Появились современные методы обеззараживания, исключающие использование хлора.

● В Центре им. Келдыша разработан электроимпульсный метод, позволяющий при помощи механического воздействия очищать воду. Импульсный электрический разряд (длительностью несколько миллионных секунды) порождает ударную волну, которая повреждает бактерии.

● Уничтожают бактерии и при помощи ультрафиолетовых лучей. Строятся системы с сеткой из ультрафиолетовых ламп, через которую прогоняется водный поток. Новосибирский «Горводоканал», например, начал постепенно снижать объемы использования хлора. Уже работают блоки ультрафиолетового обеззараживания питьевой воды на двух из пяти имеющихся насосно-фильтровальных станциях.

● Очищают воду и ультразвуком. Так, в Санкт-Петербурге в 2005 г. внедрена система ультразвуковой очистки воды отечественного производства. Комплекс оборудования позволяет осуществлять биомониторинг качества очистки и сжигать осадок сточных вод, а вырабатываемую электроэнергию направлять на отопление близлежащих районов. Только за 4 года функционирования этой системы удалось снизить заболеваемость гепатитом в 12 раз[1].

Технологическое отставание России в решении водных проблем

Внедрение инновационных технологий в водный сектор экономики осложняется отсутствием необходимого промышленного производства. По экспертным оценкам, более 80% продукции для водного хозяйства (лабораторное оборудование, химические реагенты и т. д.) привозится из-за рубежа.

За счет собственного производства Россия удовлетворяет свои технологические потребности в очистке воды на 45%, остальное импортирует из Германии, Италии, Швеции, США и Великобритании. Большинство отечественных фирм, занимающихся водоочисткой и водоподготовкой, собирают установки с учетом конкретных условий их эксплуатации, как правило, беря за основу продукцию двух-трех зарубежных производителей, но иногда завозят готовые системы целиком.

Услугами централизованного водоснабжения пользуются около 75% россиян, однако в малых городах и сельских населенных пунктах этот показатель не превышает 60%. Для сравнения отметим, что в развитых странах доступ к системам централизованного водоснабжения обеспечен 95% населения и более. Важно также подчеркнуть, что в России из общего объема воды, подаваемой в централизованные системы водоснабжения, через системы водоподготовки пропускается не более 59% (в сельской местности – менее 20%). Более 40% водопроводов не имеют необходимых очистных сооружений для обеззараживания и очистки воды.

Состояние большей части централизованных систем водопровода и обусловленное ими качество услуг водоснабжения и водоотведения не соответствует современным требованиям. Из-за неудовлетворительного технического состояния водопроводной сети теряется 20% воды. Имеющиеся мощности водопроводов и канализаций задействованы не полностью. Так, например, на юге Западной Сибири за период с 2000

[1] http://eco.rian.ru/ecovideo/20091125/195368389.html (дата обращения: 31.01.2011).

по 2011 год повышение использования мощности водопроводов в городах и поселках городского типа произошло только в Республике Алтай – с 72 до 76%. В Алтайском крае наблюдалось уменьшение – с 65 до 48%. Аналогичная ситуация складывалась в Кемеровской, Новосибирской и Омской областях, соответственно: с 81 до 60%; с 94 до 78% и с 78 до 76% от общей установленной производственной мощности.

За этот же период повышение использования мощности очистных сооружений канализаций в городах и поселках городского типа произошло лишь в Республике Алтай – с 52 до 60%. В Алтайском крае и областях юга Западной Сибири фиксировалось снижение, например, в Кемеровской области – с 79 до 54% от общей мощности очистных сооружений[1]. К этому следует добавить, что применяемая сегодня технология очистки воды, не способна полностью удалять имеющиеся загрязнения.

Остроту проблемы обеспечения населения качественной питьевой водой и проблемы очистки бытовых стоков рассмотрим на примере Новосибирской области. Ежегодно население потребляет 294 млн куб. м воды для питьевых и коммунальных нужд. Из 1580 городов и сельских населенных пунктов на территории области поверхностные источники питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения используются только в 39 городских округах и сельских населенных пунктах. На остальной территории водоснабжение потребителей осуществляется из подземных водозаборов. Однако часто в подземных водах наблюдается повышенное содержание железа, марганца, присутствует аммиак и сероводород.

Более 20% населения области не обеспечено услугами централизованного водоснабжения. В некоторых населенных пунктах вода используется из децентрализованных источников, качество которой низкое из-за слабой защищенности водоносных горизонтов от загрязнения. Дефицит мощностей сооружений по водоподготовке составляет более 100 тыс. куб. м в сутки. Из 35 муниципальных районов и городских округов лишь в 19 имеются системы канализации. Канализационные очистные сооружения имеются в г. Новосибирске и 11 муниципальных образованиях.

Очистку хозяйственно-бытовых вод до нормативного уровня обеспечивают только канализационные очистные сооружения г. Новосибирска. Остальные очистные сооружения работают неэффективно – срок их эксплуатации превышает 30 и более лет, все они требуют реконструкции или замены. Ежегодно на рельеф местности и в поверхностные водные объекты без предварительной очистки сбрасывается более 70 млн куб. м загрязненных сточных вод. Дефицит мощностей канализационных очистных сооружений достигает в настоящее время более 180 тыс. куб. м в сутки.

Проблемным является и техническое состояние сетей и сооружений водоснабжения и водоотведения, срок эксплуатации которых превышает 40 лет, а изношенность достигает 70% и как следствие – ежегодные потери воды в водопроводных сетях достигают 50 млн куб. м, возрастает число аварийных ситуаций. Важно подчеркнуть, что значительные утечки воды в сетях водоснабжения и водоотведения приводят к повышению уровня грунтовых вод и подтоплению территорий населенных пунктов.

Усугубляют ситуацию аварии в системе сетей канализации. Негативное воздействие на состояние окружающей среды оказывают утечки на канализационных сетях – загрязняются почвы и водоносные горизонты. В муниципальных образованиях области состояние систем водоснабжения также характеризуется высоким уровнем износа водозаборных сооружений. Более 30% водозаборных скважин были построены в 1970–1980-х годах. Они уже выработали свой технический ресурс и не подлежат дальнейшей эксплуатации[2].

---

[1] **Охрана** окружающей среды в России. Стат. сб. – М., 2012. – 303 с.

[2] **О целевой** программе «Чистая вода» // http://law7.ru/novosibirsk/act5o/s112.htm (дата обращения: 27.06.2014).

По имеющимся оценкам, в ближайшие 5–10 лет около 75% инфраструктуры водного хозяйства в России необходимо заменить.

Весь комплекс вопросов, связанных с обеспечением населения безопасной питьевой водой, должна охватить Федеральная целевая программа «Чистая вода» на 2011–2017 гг. Среди задач Программы: развитие системы государственного регулирования в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки вод, создание условий для привлечения долгосрочных частных инвестиций в данные секторы, модернизация систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, совершенствование законодательства о тарифном регулировании в сфере ЖКХ и др. На реализацию Программы потребуется 331,8 млрд руб. Основное финансирование будет идти из внебюджетных источников. Из федерального и региональных бюджетов планировалось выделить по 9 млрд руб. в период 2011–2013 гг., однако финансирование было урезано. Это поставило под сомнение возможность ее выполнения в полном объеме[1].

С большим трудом решает водные проблемы и мировое сообщество. Еще в начале 1970-х годов ряд регионов мира столкнулся с дефицитом пресной воды и ухудшением ее качества. На Всемирной конференции ООН по окружающей среде (Стокгольм, 1972 г.) была поставлена задача охраны водных ресурсов от загрязнения и истощения (наряду с охраной других природных ресурсов). Спустя пять лет (на Всемирной конференции в Мардель-Плата) принят план действий и положено начало серии глобальных мероприятий по водным ресурсам. Однако данный план был выполнен лишь частично.

С 1981 по 1990 год ООН объявила Международное десятилетие питьевого водоснабжения и санитарии для привлечения внимания человечества к обострившимся проблемам (1981–1990 гг.). Целевая направленность декады – к 1990 г. обеспечить всех людей чистой питьевой водой и создать должные санитарно-гигиенические условия. Реально удалось обеспечить питьевой водой лишь 1,4 млрд человек, адекватными услугами канализации – 1,5 млрд человек. Медленный прогресс в реализации этих целей объяснялся демографическим ростом, неблагоприятной экономической ситуацией в мире и задолженностью развивающихся стран как основного препятствия на пути капиталовложений в проекты инфраструктуры.

В 1992 г. на Международной конференции по водным ресурсам и окружающей среде (Дублин) были выработаны основные принципы построения отношений в сфере использования, восстановления и охраны водных ресурсов. В Повестке дня на XXI век, принятой в этом же году на Всемирной конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро), была поставлена цель: наладить к 2025 г. водоснабжение на всей планете. Однако намеченные промежуточные цели к установленному сроку (2000 г.) осуществить не удалось.

Всемирный форум по водным ресурсам (Гаага, 2000 г.), Международная конференция по пресноводным ресурсам (Бонн, 2001 г.), Всемирный водный конгресс (Мельбурн, 2002 г.) выдвинули определенные цели по управлению водными ресурсами. В итоговых документах, принятых на Всемирной конференции ООН по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (2002 г.) и Всемирном форуме по водным ресурсам в Киото (2003 г.), констатировалось: перевод проблем, связанных с водой в разряд наиболее приоритетных, является неотложной глобальной задачей.

С целью привлечения всеобщего внимания к дефициту воды и ухудшению ее качества ООН объявила декаду 2005–2015 гг. Международным десятилетием под девизом «Вода для жизни».

---

[1] Опыт свидетельствует, что государственные программы и другие стратегические разработки выполняются лишь частично. Так, Стратегия социально-экономического развития России на период 2000–2010 гг. реализована менее чем на 40%.

Формирование водного рынка в России

В последние годы в Российской Федерации появилось несколько отечественных частных операторов, активно продвигающихся на рынке водоснабжения и канализации. Они заключили в основном краткосрочные договоры аренды в крупных городах. В некоторых случаях «частникам» удалось повысить операционную активность водохозяйственных предприятий, но смогут ли они улучшать услуги населению в долгосрочной перспективе, предоставляя капиталовложения в малоприбыльную для частного бизнеса водохозяйственную инфраструктуру? По сравнению с другими отраслями экономики сектор водоснабжения и водоотведения отличается высокой капиталоемкостью и длительными сроками окупаемости инвестиционных проектов. Модернизация водного сектора России требует значительных инвестиций, однако сегодня капитальные вложения в водное хозяйство составляют около 11% операционных расходов, в мире же эта величина составляет более 40%.

По данным Росстроя, доля частных операторов в сфере водоснабжения и водоотведения составляет 41% общего числа предприятий. Доходность на капитал, вложенный в коммунальные системы, достигает 5–7%. Это большой и растущий сегмент рынка. Для сравнения отметим, что сегодня в мире 90% населения обеспечивается государственными водными услугами, в том числе 80% – в странах Евросоюза и 86% – в США[1].

В России растет рынок чистой питьевой воды, который начал формироваться в 1990-х годах. Создание предприятий по розливу питьевой воды на базе надежно защищенных от загрязнения подземных вод является одной из мер по улучшению обеспечения населения водой. Строительство предприятий по розливу питьевой воды стало осуществляться коммерческими организациями в ряде городов – Астрахани, Волгограде, Ставрополе, Элисте, Ростове-на-Дону, Махачкале, Оренбурге, Ханты-Мансийске, Новосибирске, Кургане, Челябинске, Екатеринбурге и др.

Рынок бутилированной воды находится в стадии стабильного роста, ежегодно увеличиваясь в среднем на 20%. На него поставляют свою продукцию уже более 600 производителей, доля отечественных предприятий занимает 60% рынка. Объем продаж составляет 2,5 млрд л бутилированной воды или 13–18 л в год на каждого россиянина. В Европе, например, на одного жителя приходится 140 л такой воды. Российские производители бутилированной воды используют уникальные технологии и инновации, успешно реализованные на Западе.

Прогнозируется динамичный рост питьевой воды, являющейся продуктом первой необходимости. Отмечается снижение сезонных колебаний ее производства и продаж. Это объясняется тем, что потребители начинают использовать бутилированную воду для приготовления пищи. Характерные особенности рынка бутилированных питьевых вод – его фрагментарность и высокая конкуренция вследствие низких затрат на организацию бизнеса.

Вся производимая вода проходит проверку на соответствие российским санитарным нормам и правилам (по 82 показателям), которые гармонизированы с мировыми стандартами. При производстве бутилированных вод запрещено хлорирование. В России впервые в мировой практике научно обосновано минимально необходимое содержание в питьевой воде отдельных биогенных элементов, важных для нормального функционирования организма. В зависимости от содержания этих элементов бутилированные питьевые воды подразделяются на воды первой и высшей категорий. Среди вод высшей категории выделен особый подкласс – для детского и диетического питания. При их производстве запрещено применение консервантов и до минимума сведено содержание нитратов и натрия. Использование экологически чистой бутилированной и пакетированной воды может иметь большое значение в чрезвычайных ситуациях.

[1] http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=8811 (дата обращения: 28.11.2011).

Производство питьевой воды, как правило, связано с искусственной очисткой подземной или водопроводной. Но есть вода, не требующая очистки, – это «Вода Байкала», которая забирается из глубины 500 м на удалении 1700 м от берега, разливается в бутылки и продается в Москве и других крупных городах. Уже более двадцати коммерческих организаций качают воду из Байкала на продажу.

К вопросу об экспорте водных ресурсов Сибири

На решение проблем, стоящих в водохозяйственном комплексе России и требующих безотлагательных инновационных решений, направлена Водная стратегии Российской Федерации на период до 2020 года[1]. В этом документе определены стратегические цели и приоритетные направления развития водохозяйственного комплекса России. Дана также установка на выработку системы мер по усилению роли страны в решении глобальных водных проблем, ориентированной на «формирование реальных предпосылок к реализации конкурентных преимуществ российского водоресурсного потенциала» и занятие Российской Федерацией лидирующего положения в этой области.

В 2008 г. председатель Государственной думы Б.В. Грызлов высказал предложение о создании водоводов на большие расстояния для экспорта питьевой воды, полагая, что «вода может быть третьим по объему источником сырья, который бы приносил доход нашему бюджету после нефти и газа»[2].

Бывший премьер Японии Есиро Мори на открытии VI Байкальского международного экономического форума (Иркутск, 2010 г.) предложил подумать о том, чтобы уже в ближайшее время начать переброску байкальской воды в те азиатские страны, где влаги хронически не хватает. Годом позже (Иркутск, март 2011 г.) идея строительства водовода от Байкала до китайского города Эрлянь (длиной почти в 2 тыс. км и откачкой до 500 млн куб. м в год) была представлена на заседании Восточно-Сибирского отделения Академии проблем водохозяйственных наук.

По просьбе китайской торговой компании «Сунь Фан Восток» возможность поставки байкальской воды трубопроводом через Бурятию и Монголию в северо-восточные районы Китая обсуждалась на заседании Научного совета СО РАН по проблемам оз. Байкал (Иркутск, май 2011 г.). По мнению директора Лимнологического института СО РАН академика М.А. Грачева, труба не представляет угрозы озеру, поскольку не сможет забрать значительный объем воды из него. Однако осуществление этой идеи весьма сомнительно по причине технической сложности: прокладка трубопровода через горы в зонах вечной мерзлоты потребует подогрева воды, а сама труба будет обрастать изнутри микроорганизмами из-за отсутствия дезинфицирующего агента. Снизить дефицит чистой питьевой воды в Китае М.А. Грачев предлагает за счет развития крупномасштабного производства расфасованной байкальской воды и ее экспорта[3].

Директор Государственного гидрологического института Росгидромета И.А. Шикломанов предупреждает об опасности использования в больших масштабах вековых запасов воды в озерах. Известный гидролог считает, что это малоперспективно, поскольку воды в пресных озерах немного и распределены они по территории крайне неравномерно. Использование воды озер неизбежно приведет к снижению их уровня, угрозе ухудшения качества воды и негативным изменениям окружающей среды[4].

---

[1] **Распоряжение** Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательств РФ. – 2009. – № 36. – Ст. 4362.

[2] **Макарова Т.** Чистая вода – долгая жизнь // Парламентская газета. – 2008. – 21 февраля.

[3] **Кузнецова А.Н.** Некоторые аспекты хозяйственного использования оз. Байкал и Байкальской природной территории // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 269–271.

[4] **Водные** ресурсы России и их использование / по ред. И.А. Шикломанова– М., 2010.

Пресные озера Сибири исчезают с катастрофической скоростью из-за глобального потепления климата. Американские исследователи (на основе изучения спутниковых фотографий) пришли к выводу, что пресные озера Сибири значительно уменьшились, а 125 их них исчезли[1]. (Стремительно сокращается количество озер и в других регионах мира. Так, в Китае в 1850–1980 гг. исчезли 543 крупных и средних озера – из них вычерпали воду до дна.)

На решение усиливающихся водохозяйственных проблем Китая направлен проект переброски стока «Юг-Север». По решению Государственного совета КНР осуществляется реализация проекта перераспределения водных ресурсов, согласно которому река Янцзы (протекающая на юге страны) будет соединена искусственными каналами с тремя северными реками: Хуанхе, Хай и Гуай. Перебрасываемая вода (в объеме около 50 млрд куб. м в год) будет направлена на обеспечение населения питьевой водой и увеличение площадей орошаемых земель на севере страны. Завершить проект планируется к 2050 г. Какими станут итоги столь крупного преобразования природы, покажет время.

В последние годы, укрепляя свою позицию, сторонники переброски западносибирской воды в страны Центральной Азии ссылались на положительный зарубежный опыт строительства систем, передающих воду из одного речного бассейна в другой, оставляя за границами рассмотрения другой опыт, накопленный мировым сообществом. По оценкам специалистов, подавляющая часть крупных гидротехнических проектов, осуществленных в развивающихся странах, не достигла в полной мере экономических целей и вызвала серьезные изменения окружающей среды. Известны случаи, когда реализация проектов приводила к результатам, противоположным по сравнению с планируемыми.

❑ Показательным является сооружение канала Джонглей (длиной 969 км) в Южном Судане. Строительство было начато с целью регулирования стока рек (Бахр-эль-Газаля, Бахр-эль-Джебеля и Собата) в верховьях Нила и создание водохранилища с использованием накопленной воды для орошения в засушливые периоды в Судане и Египте. Когда строительные работы подходили к завершению, стало очевидно, что сооружение в этом районе крупных плотин и расширение водной поверхности ведет к росту испарения, а в итоге происходит уменьшение стока рек[2].

❑ Миссисипский канал и 29 шлюзов и плотин, построенных на крупнейшей реке мира, вызвали во многих местах эрозию почвы и стали причиной нескольких наводнений в штатах Среднего Запада. Так, ликвидация последствий наводнений 1993 и 1995 годов стоила налогоплательщикам 16 млрд долл.

❑ Выпрямление извилистой реки Киссимии в южном штате Флорида привело к тому, что на больших участках в южной части штата пришлось спасать болота от высыхания[3].

В январе 2010 г. в Министерстве регионального развития РФ прошло совещание по вопросам водоснабжения и водопользования не только в странах Центральной Азии, но и в государствах Восточной Европы и Кавказа. На VII форуме приграничного сотрудничества (Усть-Каменогорск, сентябрь, 2010 г.) Президент Республика Казахстан Н.А. Назарбаев предложил российскому Президенту Д.А. Медведеву вернуться к проекту переброски части стока сибирских рек в южные регионы России и Казахстана, подчеркнув, что «в перспективе эта проблема может оказаться очень большой, необходимой для обеспечения питьевой водой всего Центрально-Азиатского региона»[4]. Пре-

---

[1] **Зеленый** мир. – 2005. – № 17–18. – С. 8.

[2] **Природопользование** в развивающихся странах. – М.: Наука, 1995.

[3] **Вечерний** Новосибирск. – 2000. – 25 октября.

[4] **Назарбаев** возродил идею переброски рек Сибири на юг. – URL:http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2010/09/100907_nazarbayev_sibiria_rivers.shtml (дата обращения: 6.12.2010).

зидент РФ заверил, что Россия открыта для обсуждения различных вариантов решения проблем засухи, включая «некоторые прежние идеи, которые в какой-то момент были спрятаны под сукном[1].

В.В. Путин на международном форуме «Чистая вода» (Москва, октябрь 2010 г.) заявил: «Вода относится к ключевым объектам экологического баланса планеты, является одним из символов взаимозависимости и взаимопонимания мирового сообщества. И эгоистический подход здесь недопустим»[2]. Глава Правительства напомнил, что у России есть Водная стратегия до 2020 года, которая «четко определяет место России на мировом водном рынке, и мы будем по максимуму использовать наши конкурентные преимущества»[3].

Реанимация проекта, опирающегося на архаичные технические решения задач территориального перераспределения западносибирской воды (открытый канал с земляным руслом, длиной 2550 км, шириной 16 м и глубиной 15 м), идет вразрез с установкой на инновационное развитие страны и сохраняет сырьевую ориентацию российской экономики, закрепляя технологическое отставание.

Важно подчеркнуть, что отношение к столь крупному преобразованию природы на современном этапе обсуждения этой идеи начинает меняться. Так, в Казахстане по распоряжению премьер-министра была создана комиссия с целью изучения перспектив переброски части стока Обь-Иртышского бассейна (от 27 до 37 куб. км в год). В августе 2011 г. заместитель директора казахстанского НИИ гидрологии и геоэкологии, академик П. Плеханов сообщил основной итог работы комиссии: этот проект нецелесообразен[4]. Идет поиск альтернативных путей снижения дефицита пресной воды.

* *
*

Состояние водохозяйственного комплекса России по многим признакам находится на уровне середины прошлого века. В сложившейся ситуации реализация «конкурентных преимуществ» на мировом водном рынке представляется проблематичной. Попытки налаживания экспорта водных ресурсов только усилят сырьевую ориентацию экономики и закрепят технологическое отставание страны. Сегодня даже бывшие сторонники территориального перераспределения западносибирской воды в страны Центральной Азии признают эту идею нецелесообразной. Отсутствие отечественного производства для водного сектора экономики и практически полная зависимость от импорта являются сдерживающим фактором внедрения инновационных технологий.

В то же время усилия зарубежных исследователей направлены на создание инновационных технологий, охватывающих различные стороны формирующегося мирового водного рынка – водоснабжение, водоотведение, водопользование и водопроизводство. Имеющиеся количественные расчеты показывают, что в интересах общественного благосостояния разработку и внедрение инновационных «чистых» технологий надо стимулировать – более половины совокупных затрат должно нести государство, а не частные инвесторы. В России же не уделяется достаточного внимания стимулированию «чистых» технологий в целях снижения поступления вредных веществ в окружающую среду. Такие технологии находятся на периферии внимания как правительства, так и инвесторов, а это расходится с общемировыми тенденциями.

---

[1] Там же.

[2] **Сидибе П.** Вода бюджет точит // Российская газета. – 2010. – 21 октября.

[3] Там же.

[4] **Назарбаев** передумал поворачивать сибирские реки. – http://Fantazin.ru/yekologiya/news_2011-08-03-22-20-30-326.html (дата обращения: 19.12.2011).

Литература

Аганбегян А.Г. Кризис: беда и шанс для России. – М., 2009.

Агафонов Н.Т., Исляев Р.А., Литовка О.П. Территориальная организация общества: вопросы теории и практики. – СПб., 2003.

Аграрный потенциал Алтая – золотой запас страны: монография. – Барнаул, 2008.

Агропромышленный комплекс края: монография. – Барнаул, 2008.

Акмалова А.А. Муниципальное право России. – М., 2002.

Алтайский край в цифрах. 2006–2011. Крат. стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. – Барнаул, 2012.

Алтайский край. АПК: история и перспективы. Барнаул: Слово, 2012.

Алтайский край. Справочник инвестора. 2009–2010. – Барнаул, 2009.

Алтайский край – территория экономического роста. – Барнаул, 2007.

Алтухов А.И. Российский АПК: современное состояние и механизмы развития: монография / А.И. Алтухов, В.А. Кундиус. – М. – Барнаул, 2006.

Аналитический обзор «Российский рынок угля 2012». РосБизнесКонсалтинг. – Москва, 2012. – С. 54.

Андреева И. Зоны потепления // Деловой Кузбасс – Новый век. – 2012. – № 5–6.

Баженов С.В. Интеграция российского и международного финансовых рынков. – СПб., 2005.

Басарева В.Г. Малый бизнес сибирских регионов: индикаторы создания благоприятного бизнес-климата // Проблемы управления социально-экономическим развитием регионов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2013. – С. 248.

Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М. Ресурсное измерение социальных условий жизни населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012.

Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. – М.: Дело, 1994.

Бобылев С.Н., Захаров В.М. Кризис: экономика и экология. – М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. – 84 с.

Бородин М.А. Устойчивое развитие предприятий машиностроения: безопасность и стратегии: монография / М.А. Бородин, А.В. Козлов. – Барнаул, 2006.

Бурматова О.П. Проблемы и перспективы в области финансирования природоохранной деятельности. // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2005. – Т. 5. – Вып. 2. – С. 36–48.

Бурматова О.П. Инновационные аспекты экологической безопасности развития региона в условиях финансово-экономического кризиса // Российский регион: управление инновационным развитием в условиях мирового финансового кризиса. Всероссийская научно-практическая конференция. – Волгоград: ВАГС, 2010. – С. 481–484.

Валентей С.Д. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы. – М., 2008.

Валовой региональный продукт по Алтайскому краю: стат. сб. / Алтайкрайстат. – Барнаул, 2009.

Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации: стат. сб. / Росстат. – М., 2010.

Варнавский В.Г. Национальная инновационная система России – проблема формирования базиса // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2008. – № 3 (36).

Василенко В.А. Устойчивое развитие регионов: подходы и принципы. – Новосибирск, 2008.

Водные ресурсы России и их использование / под ред. И.А. Шикломанова. – М., 2010.

Воротилов В.А. Региональная экономика: российская модель. – СПб., 2000.

Выбор стратегических приоритетов регионального развития. Новые теоретико-методические подходы / Е.А. Горин, М.А. Гусаков , Г.В. Двас и др. – СПб.: Наука, 2008.

Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. – М., 2001.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – СПб., 1998.

Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. – М., 1993.

Глобализация и национальные финансовые системы / под ред. Д.А. Хансона и др. – М., 2005.

Голиченко О.Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. – М., 2006.

Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации / под ред. С.С. Сулакшина. – М., 2009.

Государственная концепция развития Сибири на долгосрочную перспективу / В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов и др. – Новосибирск, 2000.

Государственное регулирование в стратегии устойчивого развития экономики России. – М.: Наука, 1996.

Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000.

Гранберг А.Г. Экономическое пространство России: проблемы целостности и эффективного функционирования. – М., 2006.

Гранберг А.Г., Суслов В.И., Суспицын С.А. Многорегиональные системы: экономико-математическое исследование. – Новосибирск, 2007.

Гриценко Г.М. Рациональная организация экономики АПК сельского муниципального района: монография / Г.М. Гриценко. – Барнаул, 2007.

Гутман Г.В., Мироедов А.А., Федин С.В. Управление региональной экономикой. – М., 2004.

Данилов И.П. Конкурентоспособность регионов России (теоретические основы и методология). – М., 2007.

Двас Д.В. Региональная экономика: мотивационные аспекты и механизмы стратегического планирования. – М., 2008.

Демографический энциклопедический словарь. – М.: Сов. Энциклопедия, 1985.

Движение регионов России к инновационной экономике / под ред. А.Г. Гранберга, С.Д. Валентея. – М., 2006.

Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000.

Дмитриева О.Г. Региональная экономическая диагностика. – СПб., 1992.

Долгосрочное прогнозирование территориального экономического развития России. – М., 2002.

Дульщиков Ю.С. Региональная политика и управление. – М., 1998.

Евсеенко А.В., Унтура Г.А. Эволюция новосибирской модели инноваций. – Новосибирск, 2002.

Екенин Д.Ю. Финансовый сектор экономики США в условиях перехода к информационному обществу. – М., 2005.

Ждан Г.В., Шарнина О.В. Опыт организации межведомственного подхода в управлении общественной социальной инфраструктурой субъекта Федерации // Проблемы управления социально-экономическим развитием регионов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – С. 197–207.

Заключение экспертной подкомиссии Государственной экспертной комиссии Госплана СССР по технико-экономическому обоснованию первой очереди переброски части стока сибирских рек в Среднюю Азию и Казахстан (от 20 сентября 1982 г.) // Зеленый мир. – 2002. – № 11–12. – С. 10.

Закон Кемеровской области «О зонах экономического благоприятствования» от 08.07.2010 г. // Постановление «О мерах по реализации “Закона о зонах экономического благоприятствования”» от 19.10.2010 г.

Закон Новосибирской области от 16.10.2003 г. № 142-ОЗ «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков» // Советская Сибирь, 28.10.2003, № 211.

Закон Новосибирской области от 08.12.2006 г. № 61-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Новосибирской области». – Советская Сибирь, 15.12.2006, № 243.

Закон Новосибирской области от 14.04.2007 г. № 97-ОЗ «О государственном регулировании инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области» // Советская Сибирь, 24.04.2007, № 76.

Закон Новосибирской области от 24.04.2008 г. № 226-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Новосибирской области» // Советская Сибирь, 2008, 20.05, № 93.

Закон Новосибирской области от 02.07.2008 г. № 245-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области» // Советская Сибирь, 08.07.2008, № 129.

Захаров А.А. Местное самоуправление в современной России. – М., 2000.

Зеленый мир. – 2005. – № 17–18.

Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. – М., 2007.

Иванова Н. Национальные инновационные системы // Вопросы экономики. – 2001. – № 7.

Измалков С., Сонин К., Юдкевич М. Теория экономических механизмов // Вопросы экономики. – 2008. – № 1. – С. 4–26.

Инвестиционный паспорт Кемеровской области. – Кемерово, 2012. – С. 6.

Инновации в экономике Алтайского края: тенденции и перспективы развития: монография. – Барнаул, 2008.

Инновационно-технологическое развитие экономики России: проблемы, факторы, стратегии, прогнозы / отв. ред. В.В. Ивантер. – М., 2005.

Инновационный менеджмент в России: вопросы стратегического управления и научно-технической безопасности. – М.: Наука, 2004. – С. 867.

Инновационный путь развития для новой России / под ред. В.П. Горегляда. – М.: Наука. 2005. – С. 343.

Информационное развитие экономики региона / О.В. Иншаков, М.Ф. Мизинцева, А.Э. Калинина, Е.А. Петрова. – М., 2008.

Исламов Д. Кузбасс созидающий: новое время. Итоги социально-экономического развития Кемеровской области в 1997–2012 гг. – Кемерово, 2013. С. 162–164.

Исляев Р.А. Теоретические основы региональной политики. – СПб, 2003.

Калюжнова Н.Я. Конкурентоспособность российских регионов в условиях глобализации. – М., 2004.

Карчевская С.А. Реформа местного самоуправления: налоговый аспект // Финансы. – 2007. – № 12. – С. 7–11.

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М., 2000.

Кисельников А.А. Субъекты Федерации: управление в период реформ. – Новосибирск, 2000.

Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. – М., 2000.

Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность. – М., 2000.

Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне. – Новосибирск, 2004.

Клисторин В.И., Новикова Т.С., Суспицын С.А. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе. – Новосибирск, 2000.

Князева И.В. Антимонопольная политика России. – М., 2006.

Ковалева Г.Д. Концепция развития внешнеэкономической деятельности Сибири // От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока. – Екатеринбург: УрО РАН, 2009. – С. 800–814.

Ковалева Г.Д. Социально-экономическое положение и инфраструктура Монгун-Тайгинского кожууна Республики Тыва // Транспортная стратегия России. – Новосибирск, 2003. – С. 652–662.

Ковалева Г.Д. Проблемы и возможные решения транспортного обеспечения российско-китайской торговли с Западным Китаем // Транспортная стратегия России. – Новосибирск, 2003. – С. 635–652.

Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М., 2002.

Коломак Е.А. Управление конкурентной средой на субфедеральном уровне в России. – Новосибирск, 2006.

Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация – СПб.: Наука, 2003.

Комаров М.П. Инфраструктура регионов мира. – СПб., 2000.

Комплексное региональное планирование / под ред. Д.М. Казакевича и Р.И. Шнипера. – Новосибирск, 1988.

Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. – М., 2002.

Конкурентные позиции региона и их экономическая оценка / под ред. Г.А. Унтуры. – Новосибирск, 1997.

Конкурентоспособность и стратегические направления развития региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2008.

Концепция разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления Российской Федерации. – М., 2002.

Котилко В.В. Региональная экономическая политика. – М., 2001.

Кузбасс: азбука инвестиционной привлекательности // Деловой Кузбасс – новый век. – 2013. – № 5–6.

«Кузбасс – это и есть большой кластер». Интервью с зам. губернатора Кемеровской области Д. Исламовым // Деловой Кузбасс – новый век. – 2012. – № 11.

Кузнецова А.Н. Некоторые аспекты хозяйственного использования оз. Байкал и Байкальской природной территории // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 269–271.

Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Системная диагностика экономики региона. – М., 2006.

Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия – 2050. – Стратегия инновационного прорыва. – М., 2005.

Кулешов В.В., Крюков В.А. Экономическое развитие Западной Сибири в XX веке. – Новосибирск, 2000.

Куртов А.А. Проекты новых каналов: потенциал для сотрудничества или скрытая угроза интересам России? // Проблемы национальной стратегии. – 2012. – № 4. – С. 71–90.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2003.

Кущенко В.В. Особые режимы внешнеэкономической деятельности: право и практика. – М.: Книжный мир, 2004.

Лавровский Б.Л. Экономический рост и региональная асимметрия. – Новосибирск, 2005.

Лаженцев В.Н. Опыт комплексного исследования проблем территориального развития. – Сыктывкар, 2003.

Лапина Н., Чирикова А. Региональные элиты РФ: Модели поведения и политические ориентации. – М.: ИНИОН РАН, 1999. – С. 85–93.

Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-терриориальное устройство России. – М., 2005.

Ларина Н.И. Государственное регулирование регионального развития: Мир, Россия, Сибирь. – Новосибирск, 2005.

Ларина Н.И. Региональная экономическая политика властей разного уровня: цели, средства, результат. – Новосибирск, 2008.

Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008.

Лексин В.Н., Швецов А.И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003.

Лексин В.Н., Швецов А.И. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 т. – М., 2000.

Лексин В.Н., Швецов А.И. Новые проблемы российских городов. – М., 2000.

Леонов С.Н., Иванченко О.Г., Рензин О.М. Формирование финансовой базы региона. – Владивосток, 2001.

Лимонов А.М. Местное самоуправление в Российской Федерации. – М., 2002.

Любовный В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. – М., 2009.

Любовный В.Я., Зайцев И.Ф. и др. Целевое программирование развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансированию и реализации. – М., 2000.

Львов Д.С. Экономика развития. – М., 2002.

Макаров В.Л. Экономика знаний: уроки для России. Доклад на общем собрании РАН. – М., 2003.

Макарова Т. Чистая вода – долгая жизнь // Парламентская газета. – 2008. – 21 февраля.

Максимов В.А. Проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. – М., 2004.

Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер и др. – СПб., 2005.

Марков Л.С., Ягольницер М.А. Кластеры: формализация взаимосвязей в неформализованных производственных структурах. – Новосибирск, 2006.

Маршалова А.С. Система государственного и муниципального управления. – М., 2008.

Маршалова А.С., Марчук Е.А. Анализ финансово-экономических отношений в регионе. – Новосибирск, 1995.

Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства. – М., 1998.

Маршалова А.С., Новоселов А.С. Управление экономикой региона. – Новосибирск, 2001.

Материалы заседания Научно-технического совета угольной промышленности Минэнерго России (27.02.2013).

Машиностроение в поисках денег // Деловой Кузбасс – новый век. – 2012. – № 10.

Мелентьев Б.В. Региональная экономика в системе управления. – Новосибирск, 2003.

Мельникова Л.В. Проблемы моделирования экономического пространства в современной литературе // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2.

Местное самоуправление в зарубежных странах: сравнительное исследование. – М., 1994.

Методические рекомендации по разработке и реализации стратегического плана города / под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е. Костылевой. – СПб., 2001.

Методы обоснования перспектив развития регионов / под ред. Б.М. Штульберга. – М., 2004.

Минакир П.А. Системные трансформации в экономике. – Владивосток, 2001.

Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. – М.: Экономика, 2006.

Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление. – Хабаровск, 2000.

Мищенко В.В. Депрессивный Алтай: анализ социально-экономической ситуации в крае и направления выхода из кризиса: монография. – Барнаул, 2006.

Мкртчян Г.М., Пляскина Н.И. Экономические и правовые вопросы регулирования охраны окружающей среды. – Новосибирск, 2000.

Муллагалеева З.З. Формирование экономической политики региона на территории агломерации городов. – Кемерово, 2007.

Набережная А.Т., Павлова А.Н. Модель распределения финансовых средств с учетом региональных особенностей территории Республики Саха (Якутия) // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 17.

Наукоград Бийск. Стат. сб. / Алтайкрайстат. – Барнаул, 2007.

«Наша власть – это не лозунги Че Гевары». Интервью зам. губернатора Кемеровской области С.Н. Кузнецова // Деловой Кузбасс – новый век. – 2012. – № 5–6.

Новоселов А.С. Регион: теория и практика управления экономикой. – Новосибирск, 2011.

Новоселов А.С. Региональные рынки. – М., 1999.

Новоселов А.С. Рыночная система региона. Проблемы теории и практики. – Новосибирск, 2007.

Новосибирская область: проблемы управления пространственным развитием / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2005.

О'Салливан А. Экономика города. – М., 2002.

Общеэкономические и отраслевые проблемы стратегии территориального развития России. – М., 2002.

Ограничение конкуренции на региональных рынках товаров и услуг местными органами власти и управления. – М., 2000.

Организация и функционирование эффективной экономики в региональном АПК: сб. науч. ст. – Барнаул, 2006.

Основные показатели работы предприятий Алтайского края в сфере производства промышленной продукции (окончательные итоги). 2011 г.: ст. бюллетень / Алтайкрайстат. – Барнаул, 2012.

От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока / под общ. ред. А.И. Татаркина, В.В. Кулешова, П.А. Минакира. – Екатеринбург, 2009.

Отчет о научной и научно-организационной деятельности ИЭОПП СО РАН за 2007 год. – Новосибирск, 2008.

Охрана окружающей среды в России. Стат. сб. – М., 2012. – 303 с.

Пальцев А.И. Системному заболеванию – системный подход // Наука из первых рук. – 2008. – № 2. – С. 22–27.

Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. – СПб., 2006.

Папело В.Н., Мельникова О.Д., Мартынов С.Н. Государственные и муниципальные финансы. – Новосибирск, 2002.

Папело В.Н., Радчиков А.Н., Скурихин П.В. Продовольственная безопасность России: современное состояние и механизмы обеспечения. – Новосибирск, 2000.

Пащенко С. Ртуть в океане. Наши реки станут причиной международного скандала? // Аргументы и факты, 6 июня 2012 г.

Першукевич П.М. АПК Сибири: тактика и стратегия экономических реформ. – Новосибирск, 2001.

Петров И.В. Демонополизация рынков в процессе обеспечения экономической безопасности макрорегиона: воспроизводственный подход. – М., 2005.

Пешина Э.В., Истомина Н.А. Территориальная сегментация в социальной политике региона и ее влияние на формирование регионального бюджета // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 42.

Пилипенко И.В. Конкурентоспособность стран и регионов в мировом хозяйстве: теория, опыт малых стран Западной и Северной Европы. – Смоленск, 2005.

«Политика действий». Интервью зам. директора Института экономики и организации промышленного производства СО РАН В. Селиверстова // Деловой Кузбасс – новый век. – 2013. – № 5–6.

Полынев А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственное регулирование. – М., 2003.

Портер М. Конкуренция. – М., 2005.

Портер М. Международная конкуренция: конкурентные преимущества стран. – М.: Дело, 1994.

Порфирьев Б.Н. Природа и экономика: риски взаимодействия. Эколого-экономические очерки / под ред. акад. РАН В.В. Ивантера. – М.: Анкил, 2011. – 351 с.

Постановление администрации Новосибирской области от 17.12.2009 № 256-па «Об утверждении плана социально-экономического развития Новосибирской области на 2010 год и на период до 2012 года» // Советская Сибирь. – 2010. – № 12.

Постановление Губернатора Новосибирской области от 30 августа 2010 г. № 259 «О совете по инвестициям Новосибирской области» // Советская Сибирь. – 2010, 07.09, № 173.

Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 9 июля 2012 г. № 587 «О мерах по стимулированию спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую, продукцию в Республике Татарстан» (в ред. Постановления КМ РТ от 08.09.2012 № 760) / Сб. постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти от 14.09.2012 № 68 ст. 2309.

Постановление Правительства Новосибирской области от 28.12.2010 № 289-п «О приоритетных задачах по обеспечению эффективного развития Новосибирской области в 2011 году и об утверждении плана социально-экономического развития Новосибирской области на 2011 год и на период до 2013 года» // Советская Сибирь. – 2011. – № 6.

Постановление Правительства Новосибирской области от 21.06.2011 № 256-п «О программе мер по созданию благоприятных условий по привлечению инвестиций в экономику Новосибирской области на 2011–2012 годы» // Советская Сибирь, 2011, 12.07, № 125.

Постановление Правительства Новосибирской области от 29.06.2011 № 281-п «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» // Советская Сибирь, 2011, 26.07, № 135.

Постановление Правительства Новосибирской области от 29.09.2011 г. № 418-п «О перспективных направлениях инвестиционной деятельности и нормативных значениях показателей бюджетной эффективности» // Советская Сибирь, 2011, 04.10, № 185.

Постановление Правительства Новосибирской области от 19.08.2011 № 360-П «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2012–2016 годы».

Постановление Правительства Российской Федерации № 797 от 27.09.2011 г. «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 40. – Ст. 5559.

Постановление Правительства РФ от 30.12.1999 г. № 1435 «Об утверждении типового положения об органе исполнительной власти субъекта РФ в области государственного регулирования тарифов», «Собрание законодательства РФ», 10.01.2000, № 2. – Ст. 220.

Постовой Н.В. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. – М., 2002.

Практика реформы жилищно-коммунального комплекса / под ред. С.Б. Сиваева. – М., 2004.

Предпринимательский климат в Российской Федерации // Конкурентная политика. – 2010. – № 4. – С. 11.

Пресечение недобросовестной конкуренции / под ред. О.В. Коломийченко. – СПб., 2003.

Приграничные и трансграничные территории азиатской России и сопредельных стран (проблемы и предпосылки устойчивого развития) / под ред. П.Я. Бакланова, А.К. Тулохонова. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2010.

Приоритеты национальной экологической политики России / под ред. В.М. Захарова. – М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. – 152 с.

Природопользование в развивающихся странах. – М.: Наука, 1995.

Проблемные регионы ресурсного типа: прогнозирование и реализация программ нового освоения / под ред. М.К. Бандмана, В.Ю. Малова. – Новосибирск, 1998.

Проблемы и перспективы развития регионов Сибири / под ред. С.В. Казанцева. – Новосибирск, 1999.

Проблемы развития туризма в Алтайском крае: материалы науч.-практ. конф. – Барнаул, 2007.

Пронина Л.И. Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // Финансы. – 2007. – № 5. – С. 16–20.

Проект СИРЕНА: влияние государственной политики на региональное развитие / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск, 2002.

Пространственный аспект стратегии социально-экономического развития региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2006.

Пространственные трансформации в российской экономике / под. ред. П.А. Минакира. – М., 2002.

Пушкарев В.М. Диагностика и прогнозирование деятельности муниципального образования. – Новосибирск, 2007.

Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М., 2004.

Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательств РФ. – 2009. – № 36. – Ст. 4362.

Регион: проблемы планирования и управления / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2002.

Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юилла. – Новосибирск, 2000.

Региональная политика России: адаптация к разнообразию / под ред. Г.А. Сатарова. – М., 2004.

Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / отв. ред. А.Г. Гранберг. – М., 2000.

Региональные проблемы развития социальной инфраструктуры. – М.: Наука, 1987.

Региональный рынок ценных бумаг: особенности, проблемы и перспективы / под ред. Т.Б. Бердниковой. – М., 1996.

Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации – 2011 г.: стат. сб. Росстат. – М., 2012.

Регионы России. Социально-экономические показатели. – 2013: стат. сб. / Росстат. – М., 2013.

Ресин В.И., Попков Ю.С. Развитие больших городов в условиях переходной экономики. – М., 2000.

Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998–2000 годах / под ред. Н.Б. Косаревой, Р.Дж. Страйка. – М., 2001.

Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 54–60.

Российский статистический ежегодник. – М., 2007.

Россия в глобализующемся мире: стратегия конкурентоспособности / отв. ред. Д.С. Львов, Д.Е. Сорокин. – М., 2005.

Россия и россияне в новом столетии: вызовы времени и горизонты развития / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина, О.Э. Бессонова. – Новосибирск, 2008.

Рудько-Селиванов В.В., Савалей В.В. Финансовые ресурсы региона. – Владивосток, 1997.

Селиверстов В.Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск, 2010.

Селиверстова М.В. Водоресурсный потенциал и водохозяйственная инфраструктура регионов Урала, Сибири и Дальнего Востока // Вестник Совета Безопасности Российской Федерации. – 2012. – № 4. – С. 102–107.

Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск, 2008.

Сидибе П. Вода бюджет точит // Российская газета. – 2010. – 21 октября.

Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. – 2007. – № 4. – С. 68–84.

Силуанов А.Г. Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. – 2011. – № 6.

Совершенствование партнерства: регионы и муниципалитеты в условиях реформирования управления и расширения их полномочий / отв. ред. В.Я. Любовный. – М., 2007.

Социально-экономический мониторинг регионов Сибирского федерального округа. Стат. сб. / Алтайкрайстат. – Барнаул, 2012.

Социально-экономическое развитие региона: методика и результаты исследования / отв. ред. А.Я. Троцковский. – Барнаул, 2008.

Социология: Энциклопедия. – Минск: Книжный дом. 2003.

Справочник инвестора 2012 / под общ. ред. М.П. Щетинина. – Барнаул: Литера, 2012.

Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. А.Г. Гранберга. – М., 2004.

Стратегические приоритеты регионального развития: от теории к принципам формирования единого социально-экономического пространства / под ред. В.В. Окрепилова. – СПб., 2009.

Стратегический ответ России на вызовы нового века / под ред. Л.И. Абалкина. – М., 2004.

Стратегическое управление пространственным развитием субъектов Федерации и городов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2009.

Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под ред. А.Г. Гранберга и др. – М., 2002.

Стратегия развития инновационной системы АПК Сибирского федерального округа / под ред. В.Н. Папело. – Новосибирск, 2008.

Стратегия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. – М., 2002.

Структурная и институциональная модернизация экономики России / отв. ред. Ю.В. Куренков. – М., 2006.

Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2005.

Суслов Н.И. Анализ взаимодействий экономики и энергетики в период рыночных преобразований. – Новосибирск, 2002.

Суспицын С.А. Барометры социально-экономического положения регионов России. – Новосибирск, 2004.

Суспицын С.А. Восприимчивость региональных экономик к инвестициям в основной капитал / С.А. Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 4. – С. 208–215.

Суспицын С.А. Проект СИРЕНА: комплекс моделей и процедур ситуационного анализа регионального развития. – Новосибирск, 2002.

Татаркин А.И., Важенин С.Г., Берсенев В.Л. Уральский федеральный округ: от стагнации к повышению конкурентоспособности. – Екатеринбург, 2003.

Трансформация экономических институтов в постсоветской России / под ред. Р.М. Нуреева. – М., 2000.

Унтура Г.А., Евсеенко А.В., Зверев В.С. Формы и методы реализации компромиссов взаимодействия экономических субъектов в регионе. – Новосибирск, 2001.

Управление социально-экономическими процессами региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2000.

Урбан О.А. Субъекты модернизации и инновационного развития в Кузбассе // ЭКО. – 2013. – № 4. – С. 110–111.

Федеральная повестка: Россия как единое конкурентное пространство // Конкурентная политика. – 2010. – № 7. – С. 7.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1), ст. 3105.

Федоренко Н.П. О целях и стратегии социально-экономического развития России. – М., 2002.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 359.

Фридман Ю.А., Алексеенко Э.В., Речко Г.Н., Лямин А.Ю. Характер рисков в угольном бизнесе и механизмы их преодоления (на примере Кузбасской топливной компании) // Вестн. Новосибирского госуд. ун-та. Серия: Социально-экономические науки. – 2013. – Том 13. – Вып. 1.

Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Алексеенко Э.В., Лямин А.Ю. Угольный бизнес: факторы риска // Вестн. Кузбасского госуд. тех. ун-та. – 2012. – № 2.

Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Пимонов А.Г. Конкурентные преимущества и инновационность экономики регионов // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1.

Фролов А.В. Развитие системы гидрометеорологической (водной) безопасности Урала, Сибири и Дальнего Востока // Вестник Совета Безопасности Российской Федерации. – 2012. – № 4. – С. 108–117.

Хмыз О.В. Инвестиционные компании на финансовом рынке. – М., 2004.

Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М., 2002.

Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. – М., 2000.

Циренщиков В.С. Европа: прогностическое обеспечение инновационного развития. – М., 2005.

Чепурных Н.В., Новоселов А.Л., Мерзлов А.В. Региональное развитие: сельская местность. – М., 2006.

Черников А.П. Стратегия развития региона. – Новосибирск, 2000.

Черных С.И. Российские банки в конкурентной среде. – М., 2005.

Шалмина Г.Г., Тарасевич В.В., Загарин А.В. Основы стратегии развития регионов России. – Новосибирск, 1999.

Швецов А.Н. Государственная поддержка российских городов. – М., 2002.

Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. – М., 2010.

Щетинин М.П. Потенциал социально-экономического развития Алтайского края // Экономика и управление. – 2007. – № 4. – С. 9–11.

Щетинин М.П. Социально-экономическая характеристика Алтайского края // Экономика Алтайского края. – 2007. – № 1. – С. 4–7.

Шматко С.И. Об итогах реструктуризации и перспективах развития угольной промышленности // Материалы совещания у Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина по вопросам развития угольной промышленности (24 января 2012 г., Кемерово).

Шнипер Р.И. Региональные предплановые исследования. – Новосибирск, 1978.

Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. – Новосибирск, 1996.

Шнипер Р.И. Регион: экономические методы управления. – Новосибирск, 1991.

Шнипер Р.И., Новоселов А.С. Региональные проблемы рынковедения: экономический аспект. – Новосибирск, 1993.

Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000.

Шугрина Е.С. Муниципальное право. – Новосибирск, 1995.

Экономика Алтайского края. Итоги и перспективы развития: монография. – Барнаул, 2007.

Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации. – М., 2009.

Экономическая диагностика и прогнозирование регионального развития / под ред. Р.И. Шнипера и А.С. Новоселова. – Новосибирск, 1991.

Экономическая энциклопедия регионов России. Алтайский край / НПО «Экономика». – Москва: Экономика, 2012.

Экономические стратегии активных городов. – СПб., 2002.

Янукян М.Г. Органы государственной власти и институты инфраструктуры в системе регионального рынка ценных бумаг. – Ростов-на-Дону, 2005.

Яковец Ю.В. Прогнозирование циклов и кризисов. – М., 2000.

Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. – N.Y., 1993.

Baldwin R. and others. Economic Geography and Public Policy. – Princeton, 2003.

Barnes W., Ledebur L. The New Regional Economies. – Thousand Oaks, 1998.

Bendavid-Val A. Regional and Local Economic Analysis for Practitioners. – N.Y., 1991.

Bennet R.J. (ed.) Decentralization, Local Governments and Markets. – London, 1990.

Berg L., Braun E., Winden W. Growth Clusters in European Metropolitan Cities. – Rotterdam, 1999.

Best M. The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring. – Oxford, 1990.

Bingham R., Mier R. (eds.) Theories of Local Economic Development. – Newbury Park, 1993.

Blair J. Local Economic Development. – London, 1990.

Blommenstein H., Spencer M. The Role of Financial Institutions in the Transition to a Market Economy // IMF Working Paper, 1993, № 75.

Freeman C. Technology Policy and Economic Performance. London, Pinter Publishers, 1987.

Healey P. et al. Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe. – London, 1996.

Heckman J., Cunha F., Lochner L., Masterov D. Interpreting the evidence on life cycle skill formation // Handbook of the Economics of Education. Vol. 1. Amstgerdam: Elsevier, 2006.

Institutions in American Society: Essays in Market, Political and Social Organizations. N.Y., 1990.

Kohn M. Financial Institutions and Markets. – N.Y., 1994.

Kotler P., Haider D., Rein I. Marketing Places. – N.Y., 1993.

Lundvall B.A. (ed.) National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. – L., 1992.

Metcaife S. The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives. In: Stoneman P. (ed.). Handbook of the Economics of Innovation and Technical Change. London, Blackwell, 1995.

Ohmae K. The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics. – N.Y., 1995.

Regional Clusters in Europe. Observation of European SMEs. – Luxemburg, 2002.

Reich R. The Work of Nations: Preparing Ourselves for the 21st Century Capitalism. – N.Y., 1991.

Robbins K. (ed.) Understanding Information Barriers, Technology and Geography. – London, 1992.

Shepherd W. Public Policies Toward Business. – Boston, 1991.

Smith D. (ed.) Regional Diagnostics and Regional Management. – Rehovot, 1991.

Smith K. The Systems Challenge to Innovation Policy. In: Polt W., Weber B. (eds.). Industrie und Glueck. Paradigmenwechsel in der Industrie- und Technologiepolitik. Vienna, 1996.

Steinherr A. An Innovatory Package for Financial Sector Reform in Eastern European Countries // Journal of Banking and Finance, 1993, № 17.

Steiner G., Steiner J. Business, Government and Society. – N.Y., 1991.

Stiglitz J.E. Globalization and its Discontents. – N.Y., 2003.

Storper M. The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. – N.Y., 1997.

Temple M. Regional Economics. – London, 1994.

Thurow L. Dangerous Currents: The State of Economics. – Oxford, 1993.

Tobin G. The New Economics. – N.Y., 1992.

White H.C. Markets from Networks: Socioeconomic Models of Production. – Princeton, 2002.

Электронные источники информации

Абрамова М.И. Национальная инновационная система России: современное состояние и перспективы развития. Материалы международной научно-практической конференции «Инновации в современном мире», 31 октября 2011 г. – Саратов: СГСЭУ. – http://sibac.info

Алтайкрайстат России //URL: http/ak.gks.ru

Белых В.С. Модернизация экономики: понятие, цели и средства. – http:/bmpravo/ru/show_stat.php?stat=798

Брижань А.В. Национальная инновационная система как ключевой элемент развития экономики России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – Краснодар, 2006. – http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=123302

Бурматова О.П., Сумская Т.В. Финансовый механизм рационального природопользования // Materiały VIII Międzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji «Europejska nauka XXI powieką – 2012», 07–15 maja 2012 roku. Vol. 7: Ekonomiczne nauki. Państwowy zarząd / [red.nacz. S. Gorniak]. – Przemyśl: Nauka I studia, 2012. – P. 26–31. – URL: http://www.rusnauka.com/14_ENXXI_2012/Economics/15_108261.doc.htm

Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Охрана окружающей среды». – URL: http://protown.ru/information/hide/6375.html.

Василенко В.А. Инновации в ресурсном обеспечении природоохранных мероприятий. – URL: http://www.ogbus.ru/authors/Rodionova/Vasilenko_2.pdf

ВШЭ. http://slon.ru/economics/rossiyane_khotyat_byt_ravnymi_no_menshe_chem_ukraintsy-785498.xhtml

Галушка А., Голубович А., Идрисов А., Осипов А., Титов Б., Шпигель М., Юрьев Е. Ежегодный экономический доклад общероссийской общественной организации «Деловая Россия». «Модернизация экономики России. Кардинальное улучшение инвестиционного климата». – URL: http://www.deloros.ru/FILEB/doklad-2010.pdf

Гохберг Л. Национальная инновационная система России в условиях «новой экономики» // Вопросы экономики. – М. – 2003. – № 3 // http://stra.teg.ru/lenta/innovation/1635

Грузия в желтой майке лидера. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.novayagazeta.ru/politics/47087.html

Губернатор А. Тулеев о резервах наполнения бюджета области в 2013 г. (16.11.2012). – URL: http://www.sndko.ru/news_event_a/3504.html

Гуриева Л.К. Национальная инновационная система России: модели и инфраструктура. – URL: www.viu-online.ru/science/publ/bulleten92002/

Данные Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. – http://info.minfin.ru/fbrash.php/

Данные Счетной палаты Российской Федерации. – http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH_ZAKL200911041925/ACH_ZAKL200911041925_p_008.htm

Дело на триллион: российские энергетики планируют бросок через Урал. – URL: http://top.rbc.ru/economics/04/12/2012/834730.shtml

Доклад Минрегионразвития РФ «Об эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за 2009 год». – URL: http://www.orenburg-gov.ru/magnoliaPublic/regportal/power/events/ Effectivnost.html

Доклад Минрегионразвития РФ «Об эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за 2010 год». – http://www.orenburg-gov.ru/magnoliaPublic/regportal/power/events/Effectivnost.html

Долгосрочная программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года. – URL: http://www.rosugol.ru/upload/pdf/project_dp.pdf

Из выступления генерального директора ОАО «СУЭК» В. Рашевского на совещании в г. Ленинск-Кузнецкий «О мерах по развитию угольной промышленности» под председательством премьер-министра РФ Д. Медведева (6 августа 2012 г.). Стенограмма: Интернет-портал Правительства РФ. URL: http://government.ru/docs/20000/#sel=

Исламов С.Р. Глубокая переработка угля: введение в проблему выбора технологии. – URL: http://www.svoruem.com/forum/1398.html; и другие авторы.

Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 г. № 2071-р. – М., 2013. – http://www.consultant.ru

Краснянский Г.Л. Волатильность мировой экономики как катализатор для перемен российского ТЭК. – URL: http://www.karakan-invest.ru/publics/articles/12.htm

Кроних Г. Жители пьют опасную воду. – URL: http://www.nsk.aif.ru/society/article/30055

Кузнецова О.В. Социальные аспекты федеральной региональной политики // Spero. – № 9. Осень–Зима. 2008. – http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9_2008_02.pdf

Назарбаев возродил идею переброски рек Сибири на юг. – URL:http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2010/09/100907_nazarbayev_sibiria_rivers.shtml

Назарбаев передумал поворачивать сибирские реки. – http://Fantazin.ru/yekologiya/news_2011-08-03-22-20-30-326.html

Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации. Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. – М.: Министерство образования и науки Российской Федерации, 2009. – www.ifap.ru/library/book449.pdf

Национальные инновационные системы в России и ЕС / под ред. В.В. Иванова (Россия), Н.И. Ивановой (Россия), Й. Розебума (Нидерланды), Х. Хайсберса (Нидерланды). – М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2006. – www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id= d9532b63-26a6-4eab...

Новые подходы в области инноваций в российскую водную отрасль. – http://www.raww.ru/node/2469

ОАО «Кузбасская топливная компания». Годовой обзор за 2011 год [Эл. ресурс]. – URL: http://oaoktk.ru/attachments/mod_catalogue/12/ktk-ar-2011-RUS-WEB.PDF

Оганесян Т., Розмирович С., Медовников Д. Рождение национальной инновационной системы // Эксперт. – 2010. – № 36 (720). – http://expert.ru/expert/2010/36/rozhdenie_ innovacionoi_sistemy/

Охатрина В.С. Международный опыт производства синтетических жидких топлив по технологии GTL и перспективы его развития // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 1(41). – URL: http://www.meconomy.ru/ art.php?nArtId=3922

О целевой программе «Чистая вода». – http://law7.ru/novosibirsk/act5o/s112.htm

Оценка бизнес регулирования – Рейтинг экономик. – URL: http://russian.doingbusiness.org/rankings

«Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». Министерство экономического развития Российской Федерации. 2012. – URL: http://www.economy.gov.ru

Программа развития инновационного территориального кластера «Комплексная переработка угля и техногенных отходов» в Кемеровской области (краткое изложение). – URL: http://cdrom01.economy.gov.ru/Innovations/Комплексная%20переработка%20угля%20и%20техногенных%20отходов%20в%20Кемеровской%20области/index.html

Проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации / Министерство регионального развития РФ. – http://www.minregion.ru/ OpenFile.ashx/ koncept.doc?AttachID=1677

Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении методических рекомендаций по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» от 20 ноября 2009 года // Министерство экономического развития Российской Федерации. – http://www/economy.gov.ru/minec/ documents/doc1259602057646

Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (Принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 ноября 2011 года). – http://www.minregion.ru/ documents/draftdocuments/211103.

Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан № 194-р от 15 февраля 2011 г. «Об утверждении Перечня мероприятий по реализации Плана совместных действий Государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» и Республики Татарстан по стимулированию спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую, продукцию на 2011 год». – www.consultant.ru

Распоряжение Правительства РФ от 13 мая 2013 г. №767-р «О расширении использования природного газа в качестве моторного топлива». – URL: http://правительство.рф/ media/2013/5/14/56268/file/767.pdf

Реализация приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» в Сибирском федеральном округе в 2011 году». – М., 2012. – http://www.sibfo.ru

Регионы России: социально-экономические показатели. Росстат. – М: 2013. – http://www.gks.ru/ bgd/regl/b13_47/Main.htm

Регионы России. Социально-экономические показатели. – http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/ rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156

Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России 2011–2012 г. – URL: http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2012

Рейтинг стран мира по уровню экономической свободы – информация об исследовании. – URL: http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-

Рекорды по добыче и экспорту угля в России не должны вводить в заблуждение (пресс-релиз Института проблем естественных монополий, 12.12.2012). – URL: http://www.delkuz.ru/ content/view/16580/1/

«Ржавый пояс» Америки возрождается благодаря дешевому газу. – URL: http://www.vedomosti.ru/companies/news/5391631/rzhavyj_poyas_ameriki_vozrozhdaetsya_blagodarya_deshevomu#ixzz2AKv9e600

Солоу Р. Теория роста и перспектива. Лекция, посвященная памяти Альфреда Нобеля. – Кембридж, Массачусетс. 8 декабря 1987 г. – URL: http://lib.rin.ru/doc/i/113279p1.html

Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. – URL: http://www.asi.ru/ asi_in_regions/Standart.pdf

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – URL: http://www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html/

Цены взяты из электронного каталога товаров по состоянию на 01.11.2012. – URL: http://www.ru.all.biz/kaprolaktam -bgg1000147.

Чаленко А.Ю. О неопределенности термина «механизм» в экономических исследованиях. – URL: http://kapital-rus.ru/articles/C121

Agricultural Policies for Poverty Reduction. – М., 2013. – http://www.oecd.org

http://cdrom01.economy.gov.ru/Innovations/Комплексная%20переработка%20угля%20и%20техногенных%20отходов%20в%20Кемеровской%20области/index.html

http://econom.govvrn.ru/images/stories/docs/docs_20.02.12/Prigranichnoe/03_proekt_prigranichnoe_sotrudn.doc

http://eco.rian.ru/ecovideo/20091125/195368389.html

http://expert.ru/siberia/2011/19/ot-lesopilki-do-klastera/

http://gazeta.a42.ru/lenta/show/na-yayskom-npz-nazhali-krasnuyu-knopku.html
http://gks.ru
http://kemoblast.ru/news/prom/2012/12/25/segodnya-vpervye-v-istorii-kuzbassa-shahtery-dobyli-200.html
http://news.mail.ru/economics/9355261/
http://ria.ru/nano/20110911/435172278.html
http://ria.ru/nsk/20130520/938334430.html
http://slon.ru/economics/rossiyane_khotyat_byt_ravnymi_no_menshe_chem_ukraintsy-785498.xhtml
http://technopark42.ru/article/44/
http://technopark42.ru/article/7/
http://www.delkuz.ru/content/view/16006/1/
http://www.kremlin.ru/news/18333
http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=8811
http://www.vedomosti.ru/companies/news/11920291/slancevaya_revolyuciya_v_ssha_pereorientiruet_evropu_s_gaza#ixzz2SnxviUr9
The Global Competitiveness Report 2011–2012. – URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012
URL: http://www.ru.all.biz/kaprolaktam-bgg1000147

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 5

Раздел I. **МЕТОДЫ, ИНСТРУМЕНТЫ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ РЕГИОНА**

Глава 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА 8
1.1. Основные этапы становления теории управления экономикой региона 8
1.2. Институциональные проблемы управления экономикой региона 17
1.3. Особенности планово-прогнозной деятельности на региональном уровне управления 28
1.4. Экономические интересы субъектов региональной экономики и их учет в управлении 38

Глава 2. ПОЛНОМОЧИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ – ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ 44
2.1. Полномочия органов управления как предпосылки экономического развития территории. Инновационно ориентированная власть 44
2.2. Структура органов управления и взаимодействие с гражданским обществом как инструмент компенсации недостающих полномочий 53
2.3. Роль и возможности органов местного самоуправления в формировании социокультурных основ инновационного развития общества и экономики 60
2.4. Законодательное обеспечение финансовой основы местных бюджетов ... 76

Глава 3. СТРАТЕГИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 87
3.1. Методологические подходы к стратегированию социально-экономического развития муниципального образования 87
3.2. Особенности стратегирования развития сельских территорий 96
3.3. Устойчивое развитие крупных городов как фактор эффективного управления территорией 105

Глава 4. ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ СИСТЕМ КАК ФАКТОР УСКОРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ 112
4.1. Современные тенденции и проблемы формирования национальной инновационной системы: российский и зарубежный опыт 112
4.2. Развитие инновационной системы в регионе: опыт Новосибирской области 127
4.3. Основные элементы национальной инновационной системы и уровни их формирования в регионе: модель управления 133

Глава 5. МЕХАНИЗМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ 149
5.1. Инвестиционная политика и инвестиционный климат региона: определение круга задач 149
5.2. Опыт реализации инвестиционной политики в Новосибирской области 152

Раздел II. **КОНКУРЕНТНЫЕ СТРАТЕГИИ И БИЗНЕС В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА**

Глава 6. КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В РЕГИОНАХ СИБИРИ 169
6.1. Характеристика региональных программ развития конкуренции регионов Сибири 169
6.2. Оценка тенденций изменения конкурентной среды и эффективности реализации региональной конкурентной политики 190
6.3. Некоторые результаты развития конкурентной среды на рынках регионов Сибири 196

Глава 7. КОНКУРЕНТНЫЕ СТРАТЕГИИ И УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ КУЗБАССА) 205
7.1. Основные угрозы и вызовы экономике региона 205
7.2. Конкурентные преимущества региона 210
7.3. Конкурентные стратегии угольного бизнеса 218
7.4. Стратегии развития ведущих отраслей экономики Кузбасса 226
7.5. Стратегия развития новых отраслей и продуктов в регионе 234

Глава 8. МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМОЙ РЕГИОНА 238
8.1. Роль финансово-кредитной системы в социально-экономическом развитии региона 238
8.2. Становление регионального финансового рынка 244
8.3. Формирование региональных финансово-кредитных институтов 250
8.4. Регулирование финансовых потоков в экономике региона 256

Глава 9. ВЛИЯНИЕ МАЛОГО БИЗНЕСА НА ФОРМИРОВАНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО СПРОСА И ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ 264
9.1. Пространственные и отраслевые особенности развития российского малого предпринимательства 264
9.2. Прогнозирование влияния малого бизнеса на потребительский спрос и доходы населения 268
9.3. Негативные явления в сфере малого предпринимательства последних лет 276

Раздел III. **ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

Глава 10. ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СИБИРИ 279
10.1. Пространственные особенности условий развития социальной инфраструктуры Сибири 280
10.2. Вопросы бюджетно-финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры Сибири 287

Глава 11. СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА ПРОСТРАНСТВЕННЫХ АСПЕКТОВ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ 296
11.1. Территориальные аспекты и проблемы развития промышленности и сельского хозяйства Алтайского края 296
11.2. Инвестиционная привлекательность и перспективы развития экономики муниципальных образований Алтайского края 312

Глава 12. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ 319

12.1. Социально-экономические условия и предпосылки развития приграничного сотрудничества регионов 319
12.2. Институциональная сфера приграничного сотрудничества 329
12.3. Нереализованный потенциал приграничного сотрудничества регионов и муниципалитетов СФО 336

Глава 13. ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ 341
13.1. Направления экологизации производства с учетом инновационных аспектов экономического развития регионов 341
13.2. Влияние экономического кризиса на окружающую среду 345
13.3. Финансовый механизм в сфере экологического регулирования 349
13.4. Основные источники формирования затрат экологического назначения 353

Глава 14. ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ВОДНОГО СЕКТОРА РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ 359
14.1. Потребление водных ресурсов в мире и в России 359
14.2. Обь-Иртышский бассейн: социо-эколого-экономические проблемы ... 361
14.3. Инновации и формирование водного рынка: региональный аспект 370

Литература 379

Электронные источники информации 389

CONTENTS

Preface 5

Unit I. **METHODS, TOOLS AND MECHANISMS FOR MANAGEMENT OF REGIONAL SOCIO-ECONOMIC PROCESSES**

Chapter 1. METHODOLOGICAL APPROACHES TO REGIONAL ECONOMY MANAGEMENT 8
1.1. Main stages of development of regional economy management 8
1.2. Institutional problems of regional economy management 17
1.3. Specifics of planning and forecasting activities at a regional level of management 28
1.4. Regional management with due regard to the economic interests of subjects of regional economy 38

Chapter 2. POWERS OF REGIONAL AND MUNICIPAL AUTHORITIES AS A MAIN TOOL OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT 44
2.1. Powers of regional authorities as prerequisites of regional economic development. Innovation management 44
2.2. Regional authorities structure and their relationship with a civil society as an insufficient power compensation tool 53
2.3. The role and abilities of local authorities in setting down a socio-cultural basis of society and economic innovation development 60
2.4. Legal framework of local budgets financial capability 76

Chapter 3. STRATEGIZING OF MUNICIPAL SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT 87
3.1. Methodological approaches to strategizing of municipal units socio-economic development 87
3.2. Specifics of strategizing of rural areas development 96
3.3. Sustainable development of metropolises as a factor of efficient regional management 105

Chapter 4. THE ESTABLISHMEN OF STATE INNOVATION SYSTEM AS AN INSTRUMENT OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT ACCELERATION 112
4.1. Contemporary trends and problems of regional innovation system development: Russian and foreign experience 112
4.2. Regional innovation system development: experience of Novosibirsk region 127
4.3. Main elements of national innovation system and level of their development in a region: management model 133

Chapter 5. INVESTMENT POLICY MECHANISMS AND INSTRUMENTS AT A SUBFEDERAL LEVEL OF MANAGEMENT 149
5.1. Investment policy and investment climate in a region: target setting 149
5.2. Experience of investment policy implementation in Novosibirsk region 152

Unit II. **COMPETITIVE STRATEGIES AND BUSINESS IN REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT**

Chapter 6. COMPETITION POLICY IN SIBERIAN REGIONS 169
6.1. The framework of regional programs of competition development in Siberia 169
6.2. The assessment of trends in the competitive environment changes and regional competition policy effectiveness 190
6.3. Some of the outcomes of competitive environment development in the markets of Siberian regions 196

Chapter 7. COMPETITIVE STRATEGIES AND REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT (THE CASE OF KUZBASS REGION) 205
7.1. Principal threats and challenges to the regional economy 205
7.2. Competitive advantages of a region 210
7.3. Coal business competitive strategies 218
7.4. Development strategies of leading sectors of Kuzbass economy 226
7.5. Strategies of new industries and products development 234

Chapter 8. MECHANISMS OF REGIONAL FINANCIAL CREDIT SYSTEM MANAGEMENT 238
8.1. Role of financial credit system in the social and economic development of a region 238
8.2. Problems of regional financial market development 244
8.3. Establishment of regional financial and credit institutions 250
8.4. Regulation of financial flows in the regional economy 256

Chapter 9. SMALL BUSINESS INFLUENCE ON CONSUMER DEMAND AND PERSONAL INCOMES IN RUSSIAN REGIONS..... 264
9.1. Spatial aspects of Russian small business development 264
9.2. Specifics of forecasting of consumer demand, personal incomes and small business development 268
9.3. Quantitative estimate of small business influence on regional personal incomes 276

Unit III. **SPATIAL ASPECTS OF REGIONAL SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT**

Chapter 10. SPATIAL ASPECTS AND REGIONAL PROBLEMS OF SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN SIBERIA 279
10.1. Spatial aspects of Siberian social infrastructure development 280
10.2. Problems of budget and financial assurance of Siberian social infrastructure 287

Chapter 11. CURRENT STATUS AND DYNAMICS OF SPATIAL ASPECTS OF ALTAI REGION ECONOMIC DEVELOPMENT 296
11.1. Spatial aspects and problems of industrial and agricultural development of Altai region 296
11.2. Investment attractiveness and prospects of municipal economic development of Altai region 312

Chapter 12. THE ROLE OF MUNICIPAL ADMINISTRATION IN CROSS-BORDER COOPERATION IN SIBERIAN FEDERAL DISTRICT 319
12.1. Socio-economic conditions and prerequisites of regional cross-border cooperation development 319
12.2. Institutional framework of cross-border cooperation 329
12.3. Undeveloped cross-border cooperation opportunities of Siberian regions and municipalities 336

Chapter 13. ECOLOGICAL-ORIENTED MECHANISM OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT 341
13.1. Ways of ecologization of production with due regard to the innovative aspects of regional economic development 341
13.2. Economic crisis impact on the environment 345
13.3. Financial mechanism of environmental protection 349
13.4. Major sources of regional ecological expenditures 353

Chapter 14. INNOVATIVE DEVELOPMENT OF WATER RESOURCES SECTOR OF REGIONAL ECONOMY 359
14.1. Water consumption in the world and in Russia 359
14.2. The Ob-Irtysh basin: socio-ecological-economic problems 361
14.3. Innovation and water resources market development: regional aspect 370

References 379

Electronic information sources 389

Regional and municipal management of socio-economic development in Siberian federal district / Ed. by A.S. Novoselov – Novosibirsk: IEIE SB RAS, 2014. – 400 pp.

In the monograph the priority guidelines for regional and municipal management problems settlement are substantiated. The regularities of regional managerial system and its sub-systems are analyzed and generalized. Shown are the specifics of elements of management mechanism in the regions of Siberian federal district. Consideration is given to the mechanisms and tools of regional, innovation, competition, and investment policy realization, the problems of management of regional infrastructure, financial and credit system, agribusiness, environmental protection. Substantiated is the cross-border cooperation of the regions of Siberian federal district.

The monograph will be useful for academicians, researches, and specialists in state and municipal management, as well as for graduate students and faculty members of economic universities.

Тематический план изданий СО РАН, 2014 г.
Позиция № 50.

Научное издание

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Под редакцией
доктора экономических наук
Александра Сергеевича Новоселова

Художник обложки *В.А. Саваровский*
Редактор *В.Ю. Юхлина*
Компьютерная верстка *В.В. Лысенко, А.П. Угрюмов*

Подписано в печать 24 августа 2014 г.
Формат бумаги 60×84 $^{1}/_{8}$. Гарнитура «Таймс».
Объем 50 п.л. 47 уч.-изд. л. Тираж 300 экз. Заказ № 63

Издательство ИЭОПП СО РАН.
Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН.
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.