

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РАН

РЕГИОНАЛЬНАЯ
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА
СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ:
ПРИНЦИПЫ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ
РЕАЛИЗАЦИИ

Под редакцией
доктора экономических наук
А.С. Новоселова

Новосибирск
2010

УДК 338:98
ББК 65.9(2p)-1
P 31

Рецензенты:

доктор экономических наук Малов В.Ю.
доктор экономических наук Шаланов Н.В.

P 31 **Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др./** под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.

ISBN 978-5-89665-208-3

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки региональной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, финансово-бюджетной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для учёных и специалистов в области государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-208-3

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.
© Коллектив авторов, 2010 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях модернизации социально-экономической системы Российской Федерации возрастает потребность исследования проблем региональной политики с позиций не только федерального, но и субфедерального уровня управления. В научной литературе вопросы региональной экономической политики исследуются преимущественно на федеральном уровне. Между тем каждый субъект Федерации характеризуется значительными пространственными особенностями, которые влияют на формы проявления тех или иных закономерностей экономического роста и возможности внутрорегионального взаимодействия. В связи с этим появилась необходимость в исследовании проблем субфедеральной политики в целях повышения уровня социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, обеспечения их экономического роста, а также в научном обосновании приоритетов пространственного социально-экономического развития в условиях возрастания межрегиональной конкуренции, перехода к новой системе управления, усиления инновационной направленности экономики, активизации предпринимательской деятельности, обеспечения устойчивого развития регионов.

Все эти обстоятельства вызывают потребность в создании новой методологии формирования региональной экономической политики развития субъектов Федерации и муниципальных образований, которая призвана отражать их конкурентные преимущества, инвестиционную привлекательность и необходимость эффективного использования бюджетных средств для создания благоприятных условий жизни населения.

Методологической основой исследования является теория регионального воспроизводства и общая концепция социально-экономического развития государства, предусматривающая модернизацию развития экономики.

В монографии исследовались следующие проблемы:

– анализ методологических подходов к обоснованию принципов, форм и методов региональной политики субъекта Федера-

ции, оценка предпосылок и ограничений социально-экономического развития регионов с целью определения приоритетных направлений развития, выявление противоречий в региональной экономической политике субъектов Федерации, возникающих в связи с возрастанием экономической самостоятельности муниципальных образований и их низкой финансовой самодостаточностью;

– разработка эффективного механизма региональной экономической политики субъекта Федерации, включающего создание новой технологии стратегических планово-прогнозных документов, обеспечивающих единство и взаимосвязь между различными уровнями региональной экономической политики (федеральным, региональным, муниципальным), а также обоснование полномочий регионального и муниципального уровня управления;

– разработка методологии и методических подходов к реализации региональной научно-технической (инновационной) политики в регионе, оценка опыта и форм взаимодействия органов федеральной и региональной власти при осуществлении региональной научно-технической политики;

– разработка методологических основ и методического аппарата, предназначенного для проведения комплексных междисциплинарных исследований в городских агломерациях, оценки человеческого потенциала и качества жизни в городской агломерации, выбора стратегий развития агломерации в условиях меняющейся внешней и внутренней среды;

– сравнительный анализ инвестиций в развитие социальной инфраструктуры субъектов Федерации, анализ актуальных задач развития социальной инфраструктуры в регионах Сибирского федерального округа как компоненты условий и качества жизни населения, оценка методов государственного регулирования и поддержки развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации;

– исследование тенденций и механизмов социального развития сельских территорий, мониторинг проблем социального развития села, анализ социальных аспектов устойчивого развития сельских территорий;

– анализ и обобщение опыта разработки и реализации государственной экологической политики, сравнительная характеристика подходов к формированию механизма управления охраной

окружающей среды, выработка предложений по совершенствованию экологической политики, включая организационный, административно-правовой и экономический аспекты;

– разработка методического подхода к оценке внешнеторговых связей регионов Сибири с учетом особенностей современной организации таможенной службы и статистики внешнеэкономических связей.

При подготовке монографии использованы материалы научных исследований, выполненных авторами в Институте экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН по заказу государственных и муниципальных органов управления субъектов Федерации и городов Сибири, а также по грантам Российского гуманитарного научного фонда.

В работе содержится ряд постановочных вопросов. Авторы, не претендуя на исчерпывающее их решение, надеются, что публикация данной монографии послужит дальнейшему развитию как теоретических, так и методических проблем разработки региональной экономической политики на субфедеральном уровне.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 9: пп. 9.1, 9.4), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: п. 1.5; гл. 3; гл. 9: п. 9.1), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2: пп. 2.1–2.4, 2.6), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2: пп. 2.1–2.4), О.Н. Морошкина (гл. 2: п. 2.2), Т.И. Яковлева (гл. 2: п. 2.5), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2: п. 2.6), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 3; гл. 11), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 4), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 4), Н.А. Оськина (гл. 4), Э.В. Алексеенко (гл. 4), к.э.н. Н.Г. Шишацкий (гл. 5: пп. 5.1–5.3), В.С. Ефимов (гл. 5: пп. 5.1–5.3), О.С. Нагаева (гл. 5: п. 5.4), к.э.н. Е.Е. Горяченко (гл. 6), к.с.н. Н.Л. Мосиенко (гл. 6), К.В. Малов (гл. 6), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 7), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 8), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 8), И.А. Гончаров (гл. 8), к.э.н. Г.В. Иващенко (гл. 8), Т.А. Кашун (гл. 9: п. 9.1), к.э.н. Н.К. Уланова (гл. 9: п. 9.2), Д.В. Губенко (гл. 9: п. 9.2), Е.А. Гайдук (гл. 9: п. 9.3), к.э.н. С.Н. Чирихин (гл. 10), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 12), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 13), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 14: пп. 14.1–14.3, 14.6), И.О. Семькина (гл. 14: пп. 14.4–14.5).

Глава 1

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

1.1. ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ И ИСХОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Методологические проблемы региональной политики были сформулированы в трудах отечественных и зарубежных учёных-регионалистов еще в прошлом веке. Но в условиях распределительно-отраслевой системы управления, когда социально-экономическое развитие регионов по существу было результатом принятия отраслевых решений, востребованность теоретических основ региональной политики была ограниченной.

Исследования проблем региональной политики до начала перехода к рыночным отношениям сосредоточивались вокруг таких вопросов, как принципы и факторы размещения производительных сил, экономическое районирование, методы планирования и управления региональным развитием. Наиболее известными учёными среди отечественных регионалистов являлись И.Г. Александров, М.К. Бандман, Н.Н. Баранский, Н.Н. Колосовский, В.С. Немчинов, Н.Н. Некрасов, Б.П. Орлов, А.Е. Пробст, Ю.Г. Саушкин, Я.Г. Фейгин и Р.И. Шнипер.

Формирование многоукладной экономики, переход к рыночным отношениям принципиально изменили положение регионов в общей системе управления. Переход к рыночной экономике вызвал процесс самоопределения различных экономических структур с выяснением их места в новой общественно-экономической системе, взаимосвязей с другими структурами и источников, обеспечивающих их непрерывное воспроизводство. Появилась необходимость в формировании региональной политики государства, которая способствовала бы укреплению общего экономиче-

ского пространства, гармонизации уровней социально-экономического развития регионов, их экономическому росту и устойчивому социальному развитию. Наиболее крупный вклад в исследование этих проблем внесли ученые-регионалисты А.Г. Гранберг, В.Н. Лексин, В.Я. Любовный, Н.И. Ларина, П.А. Минакир, О.С. Пчелинцев, В.Е. Селиверстов, В.И. Суслов, Р.И. Шнипер, Б.М. Штульберг.

В силу исторических причин сложившаяся неоднородность экономического пространства России оказывает значительное влияние на эволюцию территориально-административного устройства, структуру и эффективность экономики, стратегию институциональных преобразований и региональную политику. Поэтому вопрос о регионально-экономической политике субъекта Федерации имеет важное значение с разных точек зрения.

В экономической литературе проблемы региональной политики исследуются с точки зрения различных аспектов: формирование экономической среды региона, комплексное социально-экономическое развитие региона, согласование интересов государства, регионов и бизнеса на основе государственно-частного партнёрства, усиление конкурентных позиций регионов, взаимодействие регионов в едином экономическом пространстве, гармонизация уровней социально-экономического развития регионов.

Проблема совершенствования региональной экономической политики безусловно является одной из приоритетных в современных исследованиях. Вместе с тем решение этой проблемы происходит в период становления всей системы управления экономикой РФ, когда еще нет устоявшихся представлений о распределении полномочий, адекватном распределению бюджетных ресурсов, и разрешении противоречий между правовыми полномочиями территориальных образований различного уровня и финансово-экономическими возможностями реализации этих прав.

Актуальность исследования данной проблемы усиливается тем обстоятельством, что региональная политика на субфедеральном уровне только формируется, её становление осуществляется в условиях слабой разработанности проблем управления пространственным развитием и методов интеграции муниципального уровня в общую систему управления субъектом Федерации.

Особенность нового подхода к исследованию проблем региональной экономической политики субъекта Федерации состоит в том, что необходимо рассматривать в единстве вопросы регионального и муниципального управления при разработке такой подсистемы управления муниципальными образованиями, которая бы являлась частью общей системы управления социально-экономическим развитием субъекта Федерации.

Необходима разработка эффективной системы региональной экономической политики на субфедеральном уровне, обеспечивающей рост конкурентоспособности региональных систем и муниципальных образований, что может стать главной предпосылкой последовательного и успешного продвижения по пути реализации их конкурентных возможностей.

Методологической основой исследования, представленного в монографии, является теория регионального воспроизводства как основа обоснования и разграничения полномочий и функций управления на региональном и муниципальном уровне. На основе данной методологии предлагается обеспечить комплексное изучение противоречий пространственного развития, форм и методов их разрешения, анализ функций управления различных уровней территориальной системы, анализ формирования и распределения финансовых потоков в регионе, оценку источников формирования инвестиционных ресурсов и методов региональной политики.

Разработка новой модели региональной экономической политики субъекта Федерации должна быть основана на исследовании экономических интересов и противоречий, возникающих при формировании региональной политики, а также с учетом интересов всех групп местного сообщества, заинтересованных в социально-экономическом развитии региона на основе повышения его конкурентоспособности. Для этого необходима разработка элементов субфедерального механизма финансовой поддержки муниципальных образований, включающего формы и методы оказания финансовой помощи, основанные как на реализации принципов справедливого формирования межбюджетных отношений, так и принципов экономической эффективности.

Дальнейшее развитие теории и практики региональной политики невозможно без разработки понятийного аппарата и обеспечения его единства. Одним из главных является понятие «регион», которое в наиболее общем виде формулируется как определенная территория, отличающаяся от других территорий рядом

признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов. Термин «район» в настоящее время используется главным образом для обозначения некоторых типов регионов: административный, внутригородской, крупный экономический районы.

Анализ отечественной и зарубежной литературы позволяет констатировать, что в современных теориях регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Так, академик А.Г. Гранберг выделяет четыре ее парадигмы: «регион – квазигосударство», «регион – квазикорпорация», «регион – рынок», «регион – социум»¹.

В целях обоснования концептуальных положений региональной политики понятие региона должно быть конкретизировано при выделении определенных типов регионов. Для российской экономики наибольшее значение имеет их выделение с позиций реализации различных аспектов региональной политики, места в территориальном разделении труда, функционирования рынков, сходства социально-экономических проблем и т.п. Исследователями-регионалистами анализируются основные виды территориального деления (районирования) России: административно-территориальное деление, проблемное, экономическое, а также разделение территории страны на восемь федеральных округов. При этом рассматриваются регионы различного типа и ранга, но наибольшее внимание уделяется основным по правовому статусу регионам России – субъектам Российской Федерации.

Важной частью понятийного аппарата региональной политики служат характеристики и формы структурирования экономического пространства, которое представляет собой насыщенную территорию, вмещающую множество объектов и связей между ними. Каждый регион имеет свое внутреннее экономическое пространство и связи с внешним пространством.

В экономической литературе достаточно подробно обосновывается положение о том, что необходимыми признаками и условиями единого экономического пространства страны являются общее экономическое законодательство, единство финансово-кредитной системы, таможенной территории, единство транспортной и информационной инфраструктуры. В связи с тем, что единое экономическое пространство Российской

¹ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000.

Федерации является крайне неоднородным, изучение причин такой неоднородности приобретает важное значение для разработки региональной политики как на федеральном уровне, так и для субъекта Федерации.

В результате объективных социально-экономических и географических факторов неоднородность экономического пространства Российской Федерации оказывает значительное влияние на административно-территориальное устройство, структуру и эффективность экономики, особенности институциональных преобразований и региональную политику. Следовательно, проблема дифференциации экономического пространства должна рассматриваться с разных точек зрения. Так, сокращение пространственной неоднородности создает более благоприятные условия для развития единого рынка, осуществления институциональных преобразований, укрепления единства системы государственного управления. Напротив, усиление неоднородности затрудняет проведение единой стратегии социально-экономического развития, создает предпосылки возникновения региональных противоречий и социальных конфликтов и дезинтеграции экономики.

Таким образом, характер экономического пространства Российской Федерации, являющегося сильно неоднородным и дезинтегрированным, со множеством внутренних деформаций, вызывает необходимость проведения научно обоснованной региональной политики, направленной на решение возникших социально-экономических проблем.

Проводя сравнительный анализ отечественных и зарубежных теорий региональной политики, следует отметить, что они опираются на достижения макроэкономики, микроэкономики, институциональной экономики и других направлений современной экономической науки. В современной экономической науке сложилась устойчивая традиция рассматривать место региональной политики в двух измерениях. С одной стороны, региональная политика входит в систему наук о регионах, а с другой стороны, региональная политика принадлежит системе экономических наук.

Теоретические основы исследования региональной политики были заложены во второй половине прошлого века, когда в США и Западной Европе сформировалась региональная наука, наиболее известными представителями которой являются У. Айзард, В. Алонсо, Х. Армстронг, Я. Гамильтон, Э. Иссерман, Дж. Ка-

раска, П. Нийкамп, А. Куклинский, Х. Ричардсон, Д. Смит, Дж. Тейлор. Это междисциплинарное научное направление, включающее в себя различные аспекты региональной политики, позволяет изучать регионы как целостные системы, взаимодействующие в экономическом пространстве¹.

Под предметом региональной политики, как правило, понимается пространственная организация хозяйства и условий жизнедеятельности населения, определяющая систему территориальных неравенств. В исследованиях различных ученых предмет региональной политики определяется по-разному: как отношения между элементами среды региона, обеспечение комплексного социально-экономического развития региона, согласование интересов государства и регионов, обеспечение решения приоритетных проблем социально-экономического развития региона, совокупность региональных аспектов различных видов политик, взаимодействие интеграции и самостоятельности регионов в едином экономическом пространстве, неравенства в социальном и экономическом развитии регионов.

В экономической и географической литературе в качестве объекта региональной политики обычно рассматриваются регионы как элементы административно-территориальной структуры страны. Наряду с этим в качестве объекта региональной политики рассматривается формирование и функционирование других территориальных образований, границы которых не совпадают с административно-территориальным делением страны, – территориальных кластеров, агломераций, городской и сельской местности и др.

В методологическом плане следует разграничить роль субъектов региональной политики – органов законодательной и исполнительной власти различных уровней. При этом следует отметить, что федеральные и региональные органы власти являются полноправными субъектами, т.к. непосредственно осуществляют государственную региональную политику. Муниципальные органы, хотя и оказывают заметное влияние на пространственную организацию хозяйства и условий жизни населения, субъектами государственной региональной политики не являются.

¹ Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. – N.Y., 1993; Bendavid-Val A. Regional and Local Economic Analysis for Practitioners. – N.Y., 1991.

В экономических и географических исследованиях представлены различные определения региональной политики. Довольно распространенным является определение региональной политики как деятельности органов власти по управлению социально-экономическим развитием регионов страны. Вместе с тем некоторые ученые отмечают целенаправленный и системный характер этой деятельности, определяя региональную политику как целенаправленную деятельность органов власти, как систему намерений и действий, реализующую интересы государства, как систему мер, осуществляемых региональными властными структурами¹.

Ряд учёных-регионалистов делают акцент на взаимодействии региональной политики с общей системой государственного управления, определяя региональную политику как особую подсистему государственного регулирования, ориентированную на достижение определенных целей регионального развития, как особый вид государственной экономической политики, направленной на государственное регулирование территориального развития².

Другие авторы акцентируют внимание на таком свойстве региональной политики, как обеспечение оптимального развития регионов и наиболее эффективного решения территориальных проблем. Так, региональная политика определяется как деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера³. В одном из проектов концепции региональной политики региональная политика определялась как правовая, экономическая и социальная деятельность центрального и регионального управления по оптимизации взаимодействия Федерации и регионов для достижения максимально эффективного развития как страны в целом, так и регионов.

Следует отметить ряд определений региональной политики, в которых особое внимание уделяется обеспечению эффективного взаимодействия центра и регионов, а также регионов

¹ Лексин В.Н., Швецов А.И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2003.

² Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление. – Хабаровск, 2000.

³ Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000.

между собой. Так, под региональной политикой понимается сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, связанная с взаимоотношениями между государством и районами, районов между собой¹, а также обращается внимание на направленность региональной политики на достижение позитивных сдвигов или на предотвращение ухудшения ситуации в территориальной организации и структуре общества и/или хозяйства и осуществляемой присущими ей методами².

Довольно емким с точки зрения учета различных аспектов регионального управления является определение региональной политики как системы целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизма их реализации³.

В проекте Концепции совершенствования региональной политики главный акцент делается на ее направленности на сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации, а также на обеспечение баланса между наращиванием экономического потенциала субъектов Федерации и формированием комфортной среды обитания для населения, созданием равных возможностей для граждан независимо от места проживания в осуществлении ими своих социальных и экономических прав и удовлетворении потребностей.

Этот подход резко отличается от разработанного ранее проекта Федерального закона «Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации» и Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, в которых вместо политики сокращения регио-

¹ Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – М., 1998.

² Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юила. – Новосибирск, 2000.

³ Основные положения региональной политики в Российской Федерации (Утверждено Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г.) / Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2256.

нальных различий предлагался переход к политике поляризованного развития и поддержания регионов-локомотивов¹.

Под региональной экономической политикой субъекта Федерации принято понимать совокупность оказываемых органами исполнительной и законодательной власти субъекта Федерации управленческих воздействий на регулируемые процессы с использованием тех или иных способов (лимитирование, стимулирование, консультирование) и законных средств (законодательство, институциональные преобразования, ресурсы воспроизводства) с тем, чтобы ориентировать его на достижение сформулированных в результате демократических процедур целей и параметров, обеспечив при этом разумный компромисс интересов субъектов социально-экономических отношений территории, затрагиваемых данной политикой².

В структуре региональной политики выделяются следующие подсистемы.

I. Региональная экономическая политика, направленная на повышение конкурентоспособности экономики региона, поддержку и развитие реального сектора экономики, формирование региональной инфраструктуры, эффективное использование государственной собственности и др.

II. Региональная инновационная политика, направленная на создание благоприятных условий и стимулов для инновационной деятельности в регионе, развитие региональной инновационной инфраструктуры, территорий инновационного развития, инновационных кластеров и сетей.

III. Региональная социальная политика, нацеленная на достижение высокого уровня жизни в каждом регионе, гармонизацию различий в уровне денежных доходов населения в регионах, создание равных жизненных возможностей для всех граждан, независимо от места жительства, обеспечение права свободного выбора места проживания и трудовой деятельности, решение проблем безработицы и создания новых рабочих мест, развитие со-

¹ Критический анализ данных документов содержится в работах: Селиверстов В.Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2; Селиверстов В.Е. Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4.

² Кисельников А.А. Субъекты Федерации: управление в период реформ. – Новосибирск, 2002.

циальной инфраструктуры, регулирование межнациональной миграции населения, возрождение деревень и малых городов, предотвращение острых социальных конфликтов в регионах.

IV. Региональная инвестиционная политика, предполагающая создание благоприятного экономического климата для привлечения отечественных и иностранных инвестиций в регионы, стимулирование инвестиционных программ строительства приоритетных объектов, обеспечение государственных гарантий.

V. Региональная конкурентная политика, направленная на стимулирование конкуренции, обеспечение свободы предпринимательской деятельности, преодоление административных барьеров, предупреждение монополистической деятельности, государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий в регионе.

VI. Региональная финансово-бюджетная политика, направленная на эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов между регионами и муниципальными образованияами.

VII. Региональная экологическая политика, включающая реализацию мер по поддержанию необходимого уровня экологической безопасности в регионах, предотвращение кризисных ситуаций в районах с чрезмерными нагрузками на природную среду, поддержку регионов в чрезвычайных экологических ситуациях, регулирование ставок налогов за использование природных ресурсов в зависимости от их качества и местоположения.

VIII. Региональная внешнеэкономическая политика, включающая стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств в регионах, имеющих для этого благоприятные условия, а также развитие необходимых элементов внешнеэкономической инфраструктуры.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что развитие теории региональной политики происходит на основе осмысления новых процессов и явлений, происходящих в ходе структурной трансформации экономики, усиления ориентации на решение комплексных региональных социально-экономических и экологических проблем, требующих междисциплинарного подхода, совершенствования методологии разработки региональной политики. С учетом данных направлений необходимо рассмотреть основные принципы, цели и задачи региональной политики.

В условиях эволюционного характера совершенствования финансово-экономических отношений между регионами и федеральным центром региональная политика должна основываться на следующих принципах: сохранения целостности государства, комплексного социально-экономического развития экономики страны и регионов, достижения территориальной справедливости в производстве и распределении валового национального продукта, укрепления экономической и финансовой самостоятельности регионов, рационализации структуры хозяйства регионов, учета региональных и национальных особенностей социально-экономического развития.

В современных исследованиях цель региональной политики формулируется как гармонизация пространственного развития страны путем устранения территориальных диспропорций и развития регионов на основе использования имеющихся у них конкурентных преимуществ (экономических, географических, природно-климатических, транспортных и др.). Достижение этой цели предполагает укрепление экономического единства страны на основе принципов федерализма, местного самоуправления и развития общероссийского рынка материальных, финансовых, информационных и трудовых ресурсов, обеспечение эквивалентных условий социального развития во всех регионах, использование конкурентных преимуществ для формирования в регионах эффективной социально ориентированной экономики.

Приоритетные задачи региональной политики могут быть сформулированы в следующем виде: обеспечение эффективной специализации региональных экономик в едином экономическом пространстве страны; совершенствование механизмов вертикальных и горизонтальных взаимодействий хозяйственных субъектов и органов управления; хозяйственное освоение новых регионов; преодоление тенденций экономического и политического сепаратизма; формирование эффективных межрегиональных и межгосударственных экономических связей; поддержание и развитие экономической инфраструктуры; стабилизация финансовой и денежно-кредитной системы; совершенствование общероссийского территориального разделения труда и формирование единого рыночного пространства.

Одной из основных задач региональной политики является сближение регионов по уровню социально-экономического раз-

вития. В данном случае имеется в виду не выравнивание развития регионов, а создание относительно равноценных условий жизни населения и устранение необоснованных социально-экономических различий в развитии территориальных образований.

В современных экономических исследованиях принято выделять два уровня региональной политики – федеральный и субфедеральный. Они различаются между собой по объекту и субъектам регулирования, масштабам решаемых задач, используемым методам. Так, на федеральном уровне регулируются главным образом межрегиональные неравенства, на субфедеральном – внутрирегиональные. Федеральные органы законодательной и представительной власти являются основными субъектами федеральной региональной политики; региональные органы власти соответственно – субъектами субфедеральной региональной политики. Региональные органы власти выступают в двойной роли: как субъекты федеральной региональной политики (в части управления социально-экономическим развитием региона в целом) и одновременно как основные субъекты федеральной политики (в части территориальной организации хозяйства и условий жизнедеятельности населения региона).

В условиях Российской Федерации, характеризующихся значительными территориями и пространственными особенностями, задача обеспечения относительной равномерности экономического пространства страны крайне актуальна. Возрастание роли регионов с высокой конкурентоспособностью и благоприятным предпринимательским климатом приводит к усилению миграции трудовых ресурсов и финансовых потоков. В связи с этим возникает проблема финансово-экономической поддержки депрессивных территорий, чтобы не допустить возникновения социальной напряженности и национально-этнических конфликтов.

Как федеральная, так и субфедеральная региональная политика являются собой определенный пространственный срез единой социально-экономической политики, проводимой, соответственно, на макро- либо мезоуровне. В отличие от других разновидностей социально-экономической политики (структурной, инвестиционной, промышленной и пр.) региональная политика не имеет столь четких контуров и не столь целостна. Ее основную часть составляет прежде всего стратегия территориального развития, находящая свое проявление в территориальных разделах про-

грамм социально-экономического развития страны (региона) и адресных мерах поддержки федеральным (региональным) центром конкретных территорий. Наряду с этим основу региональной политики составляет латентная, но не менее значимая ее часть, под которой подразумеваются пространственные аспекты различных политик (социальной, инвестиционной, аграрной, промышленной) на федеральном и субфедеральном уровне, не имеющие определенной территориальной привязки, но оказывающие на развитие территориальных систем существенное влияние.

Таким образом, можно утверждать, что региональная политика должна ориентироваться на использование преимуществ регионального многообразия и межрегиональной интеграции, сочетание интересов региональных субъектов, реализацию принципа социальной справедливости для всех граждан независимо от их места жительства. Региональная экономическая политика должна более активно играть роль интегрирующего ядра системы государственного регулирования.

Проводимые исследования позволяют предположить, что в послекризисный период будут созданы более благоприятные условия для активизации региональной экономической политики, обусловленной стабилизацией политической ситуации в стране, возобновлением экономического роста, усилением стратегических приоритетов в деятельности федеральных и региональных органов власти.

Процесс реформирования форм и методов региональной экономической политики должен быть эволюционным, т.е. обеспечивать преобладание проводимой политики, адекватное реагирование на политические, социальные и экономические вызовы, последовательное продвижение в осуществлении целей стратегии территориального развития и региональной политики. По мере нормализации и развития рыночной среды и соответствующей ей институциональной структуры, вероятно, будут расширяться также возможности использования в России опыта региональной политики развитых стран.

1.2. ИССЛЕДОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА ПРИ РАЗРАБОТКЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В процессе региональных исследований под экономическим пространством, как правило, понимается насыщенная территория, вмещающая множество объектов и связей между ними¹. Каждый регион имеет свое внутреннее пространство и связи с внешним пространством. К основным характеристикам пространства относятся плотность (численность населения, объем валового регионального продукта, природные ресурсы, основной капитал на единицу площади); размещение (показатели равномерности, дифференциации, концентрации, распределения населения и экономической деятельности); взаимосвязанность (интенсивность экономических связей между частями и элементами пространства, а также условия мобильности товаров, услуг, капитала и людей, определяемые развитием коммуникационных сетей)². В экономическом пространстве фиксируется большое разнообразие форм организации хозяйства: промышленные и транспортные узлы, территориальные кластеры, типы городов (монофункциональные, полифункциональные и др.) и городских систем (агломерации, мегаполисы), типы аграрных районов и поселений.

В последние десятилетия прошлого века в странах Запада большую популярность получила теория поляризованного развития экономического пространства. Согласно ей, существует прямое воздействие центра на периферийные пространства и обратное воздействие – подчинение периферии центру. Это обеспечило теоретическую базу для обоснования, с одной стороны, деятельности крупных компаний, направленной на

¹ Методологические вопросы пространственного развития исследуются в работах: Лексин В.Н., Швецов А.И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2003; Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства. – М., 1998; Методы обоснования перспектив развития регионов / под ред. Б.М. Штульберга. – М., 2004; Проект СИРЕНА: влияние государственной политики на региональное развитие / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск, 2002; Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. – Новосибирск, 1996; Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000; и др.

² Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М., 2000.

освоение периферийных пространств, с другой – активизацию региональной политики государства, обеспечивающую гармонизацию уровней социально-экономического развития городов и районов. Теория поляризованного развития обосновывает закономерности пространственной концентрации населения и хозяйства в городах и определенных районных центрах, способных оказывать воздействие на окружающие районы и стимулировать их экономический рост.

Данная теория была положена в основу программ развития регионов многих стран. Формирование полюсов роста и центров развития первоначально имело целью активизацию экономической деятельности в отсталых периферийных районах или пространственное рассредоточение промышленности и населения. Поляризация на районном уровне рассматривалась в большинстве случаев как средство территориальной деконцентрации на макроуровне, способное ослабить резкое доминирование отдельных городов или регионов. Классическим примером реализации такого подхода стали итальянские или японские полюса роста, в основном комплексы материало- и энергоемких производств.

Анализ мирового опыта пространственного развития показывает, что в индустриально развитых странах происходят изменения функциональной структуры большинства регионов, относительно сокращается производство товаров и растет сфера услуг во многих районах. Современные системы организации производства приводят к перемещению промышленности за пределы городских границ, сохраняя в городах лишь управленческие структуры крупных компаний, усиливая роль городов как центров управления¹.

Крупные индустриальные районы становятся центрами концентрации потребления товаров и услуг; на смену промышленной эпохе приходит эпоха доминирования инновационного бизнеса, сферы торгово-финансовых и информационных услуг. В результате этих преобразований происходит смена направлений в функциональной структуре регионов. Еще в первой половине XX века развитая инфраструктура, обслуживающая производственную деятельность и социальные потребности населения, выступала

¹ Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / отв. ред. А.Г. Гранберг. – М., 2000.

как показатель высокого уровня развития городов на фоне относительно бедных сельских районов. Должен был быть накоплен определенный уровень экономического потенциала, чтобы обеспечить возможность формирования современной институциональной инфраструктуры.

Российский опыт развития также свидетельствует о том, что структурная перестройка экономики регионов характеризуется приоритетным развитием рыночной инфраструктуры и сферы услуг, основанных на инновациях и новейших технологиях. Первоочередное развитие этой сферы экономики региона позволяет значительно увеличить объем валового регионального продукта, налоговых поступлений в региональный бюджет, обеспечить высокий уровень занятости населения и как результат – повысить уровень жизни населения и эффективность экономики региона.

Модернизация экономики регионов вносит коррективы в показатели концентрации и специализации производства на региональных рынках товаров и услуг. Специфика регионального монополизма современного периода состоит не столько в высококонцентрированном уровне производства товаров и услуг и большем размере предприятий относительно емкости региональных рынков, сколько в чрезвычайно узкой специализации многих производств, инфраструктурных услуг – технологических монополий. В числе мер, позволяющих решать задачи преодоления монополизма, в том числе технологического, следует отметить диверсификацию производства, формирование параллельных конкурирующих предприятий, сбалансированные программы стимулирования экспорта. Практика разделения предприятий в целях демополизации показала, что такой подход можно использовать лишь в исключительных случаях и именно потому, что технологические монополии практически неразделимы. Кроме того, стимулирование диверсификации производства позволяет укрепить экономическое положение предприятий и повышение их конкурентоспособности как на региональных, так и на внешних рынках.

В последние годы появились новые тенденции, связанные с трансформацией территориального и международного разделения труда, развитием технологического разделения труда на основе подетальной и пооперационной специализации предприятий различных стран и регионов. Происходит формирование устойчивых

технологических связей между предприятиями различных стран и регионов, которые во многом обусловлены деятельностью транснациональных корпораций – крупнейших многоотраслевых комплексов, создающих сети филиалов и дочерних компаний в различных регионах России. Между звеньями этих корпораций проходят крупные товарные, финансовые и информационные потоки, которые образуют относительно самостоятельную сферу внутриотраслевой и внутрифирменной торговли, в которую вовлечены как регионы России, так и других стран мира. Оборот внутрифирменной торговли составляют в основном детали, используемые при сборке готовой продукции (автомобилей, компьютеров, бытовой техники и др.), а также разнообразные виды услуг: инжиниринг, лизинг, обмен информационными ресурсами.

К новым процессам и тенденциям, характерным для развития российских регионов, следует отнести трансформацию социально-экономической структуры населения, формирование среднего класса, сдвиги в распределении денежных доходов, изменения в системе потребительских предпочтений, в уровне и структуре цен и их приближение к ценам мирового рынка, формирование новых современных форм сферы обслуживания, интенсивное развитие новых информационных технологий, автоматизацию управления логистическими процессами и др.

Известно, что практически во всех странах действует тенденция неравномерного пространственного развития как на национальном, так и на мировом уровнях. Крупные города, значительно расширяясь, втягивают в себя существенную часть населения сельских районов и приходящих в упадок соседних промышленных центров. Подобная экспансия городов не ослабляет, а усиливает проблемность их экономической жизни. Социально-экономические проблемы, ранее рассредоточенные по обширным регионам, оказываются пространственно сконцентрированными на относительно небольшой части общей площади страны. Это усиливает социальное напряжение, потенциально создавая угрозу экономическому развитию.

Региональные и муниципальные органы управления сталкиваются с проблемами долгосрочного характера, глубинные причины которых лежат в социально-экономической сфере. Поэтому при всей необходимости формирования эффективной экономической и социальной политики стандартные экономические и административные методы управления оказываются несостоятельными.

В современных условиях важную роль в экономике развитых стран играют крупные города и агломерации, выполняющие функции источника инноваций и прогресса. Для многих стран характерен высокий уровень пространственной концентрации экономической жизни, что приводит к формированию зон сплошной урбанизации. Города таких зон связаны между собой автомобильными и железнодорожными магистралями, вдоль которых расположены поселения, замыкающиеся в единую сеть. Эти территории получают дополнительные импульсы роста благодаря увеличению транспортных потоков, распространению инноваций, развитию инфраструктуры.

Значительное воздействие на эти процессы оказали региональные бюджетно-финансовые факторы, так как большинство пригородных поселений формально независимы от городского центра. Это снимает с населения пригородных районов экономическую ответственность за решение проблем центральной части города, а выплачиваемые этим населением местные налоги используются для развития инфраструктуры пригородов. Вслед за городскими жителями перемещаются в пригород предприятия сферы обслуживания, ориентированные на близость к потребителям. Кроме того, происходит перемещение в пригороды предприятий других отраслей, что стало возможным благодаря технологическому прогрессу в промышленности и транспорте.

Мировой опыт пространственного развития показывает, что многие страны довольно долго шли к признанию необходимости государственного управления на региональном уровне. Ориентируя экономику исключительно на спрос, рыночные силы стимулировали все большее вовлечение природных ресурсов в хозяйственный оборот, что отрицательно сказывалось на состоянии окружающей среды, способствовало обострению проблем пространственного развития, неравномерности размещения населения и производства, возникновению региональных диспропорций и т.д. В последние десятилетия серьезное ухудшение экологической ситуации привело к тому, что в хозяйственных механизмах развитых стран на региональном уровне управления появились специальные государственные регуляторы, направленные на ликвидацию или предотвращение негативных последствий. Получили широкое распространение предварительная государственная экспертиза экологической безопасности инвестиционных проек-

тов, перераспределение доходов регионов через механизм государственного бюджета и т.д.

Исследование экономического пространства необходимо, во-первых, для понимания существа наблюдаемых процессов и роли влияющих на них факторов, во-вторых, для выявления важных особенностей регионов, проблемных и критических ситуаций в их развитии, в-третьих, для оценки возможных последствий происходящих процессов, в-четвертых, для разработки стратегии пространственного развития и выработки мер воздействия на эти процессы в нужных направлениях посредством различных средств государственного регулирования.

Известно, что для каждого региона характерно определенное сочетание отраслей и кластеров, их специализация и уровень развития, что формирует направления и структуру межрегиональных и международных экономических связей. Именно пространственная отдаленность мест производства и потребления продукции служит основой формирования межрегиональных экономических связей и взаимодействия субъектов рыночных отношений. В осуществлении межрегиональных и международных экономических связей большое значение имеет развитость инфраструктурной базы и в первую очередь таких ее элементов, как различные виды транспорта, связи, средств коммуникации, компьютерных сетей, обеспечивающих формирование, обработку и использование рыночной информации о размещении производства и потребления ресурсов, товаров и услуг.

Регионы Сибири характеризуются определенными особенностями как в размещении производства, так и в структуре экономических связей региональных рынков. Для современных межрегиональных экономических связей, включающих обмен товарами, услугами, финансовыми, информационными ресурсами, характерны большие объемы и расстояния перевозок товаров и высокая концентрация потоков ресурсов, что предопределяет соответствующий организационный и технический уровень коммерческой деятельности, финансово-кредитного и информационно-правового сопровождения деловых контактов.

Формирование межрегиональных экономических связей во многом зависит от размещения производительных сил и особенностей развития региональных систем различного уровня и их экономико-географического положения. Сибирь представляет собой крупнейшую территорию с контрастными природно-клима-

тическими условиями и ресурсными возможностями, а также с глубокими различиями в национальном и историческом развитии и, соответственно, с неравномерностью размещения промышленного и сельскохозяйственного производства и инфраструктуры. Все это определяет характер специализации региональных систем и усиливает их зависимость от межрегиональных связей и интеграционных процессов.

Для регионов Сибири характерны различные условия функционирования, что вызывает необходимость в дифференцированном подходе при анализе состояния, выявлении диспропорций и разработке стратегии социально-экономического развития. Каждый регион отличается своеобразием условий и возможностей, что определяет его место в системе межрегиональных связей и направления формирования и развития производства и региональных рынков. Роль и значение отдельных рынков определяется экономической структурой и состоянием хозяйства региона, его специализацией. Соответствующие отличия имеют место в формировании элементов рыночной инфраструктуры, причем темпы развития рыночных отношений, создание необходимых условий и предпосылок развития различны в зависимости от функциональной и структурной характеристики региона.

В процессе формирования межрегиональных связей большое значение имеют следующие характеристики регионов Сибири: возможность участия в межрегиональной экономической интеграции и внешнеэкономической деятельности; способность удовлетворять внутрирегиональные потребности населения в товарах и услугах; наличие финансово-кредитных ресурсов, достаточных для осуществления инвестиционной политики и обеспечения высокого уровня жизни; потребность в привлечении отечественного и иностранного капитала для модернизации производства и эффективного использования природно-сырьевых ресурсов.

Тип региона и его характеристики предопределяют возможные направления развития межрегиональных связей. При этом важно учитывать не только возможности межрегионального взаимодополнения, что может обеспечивать эффективное функционирование экономики региона, но и роль каждой региональной системы в развитии межрегиональных и международных экономических связей.

В процессе обоснования приоритетных направлений развития региона каждое управленческое решение и межотраслевой долгосрочный проект, относящиеся к определенной территории, должны рассматриваться с точки зрения возможностей межрегионального взаимодействия и с учетом наиболее эффективной пространственной организации движения товарных и финансовых потоков. Такой подход позволяет создать условия для формирования единой инфраструктурной системы, оптимальных форм межотраслевого и межрегионального кооперирования и финансово-экономических связей, а также межрегионального взаимодействия для совместного решения проблем, экономически выгодных для заинтересованных регионов.

Главные предпосылки развития межрегиональных экономических связей, определяющие достижение субъектами экономики региона своих функциональных целей, включают: единую денежную и финансово-кредитную систему, действующую в рамках экономического пространства страны; приоритетность развития системы межрегиональной инфраструктуры и создание резервов инфраструктурных мощностей; сбалансированность товарных, финансовых, человеческих ресурсов и потребностей при учете динамики спроса и предложения; совершенствование механизма регулирования экономических связей.

Исследование проблем эффективности межрегиональных и внутрирегиональных связей предполагает анализ размещения производителей и потребителей товаров и услуг, возможных пространственных ареалов реализации различных товаров, эффективности различных видов транспорта, территориальных схем товарных потоков. Межрегиональные связи меняются в зависимости от пространственной структуры производства товаров, распространения инноваций, транспортных условий. При изучении пространственной организации межрегиональных экономических связей необходимо всесторонне изучить потребность региона в различных видах товаров и услуг, ее отраслевую и пространственную структуру, оценить возможные производственные, финансовые и иные внутрирегиональные ресурсы, которые могут быть направлены в сферу рыночных отношений для обеспечения потребностей хозяйства региона, а также исследовать факторы и условия, влияющие на формирование межрегиональных связей.

Известно, что в основе пространственного развития лежат принципы территориальной организации экономики региона и рационализации межрегиональных и международных связей между предприятиями и организациями по поставкам сырья, материалов и готовой продукции. Среди этих связей в первую очередь выделяются связи, обусловленные технологическими процессами и последовательностью стадий переработки сырья до получения готовой продукции. Эти связи относятся к устойчивым, сложившимся в течение многих десятилетий и основанным на технологическо-экономических зависимостях.

С развитием рыночных отношений возрастает роль торгово-посреднических и внешнеэкономических связей, которые в отличие от производственно-технологических являются относительно неустойчивыми и меняются в зависимости от структуры спроса и экономической эффективности взаимодействия партнеров. Чтобы оценить роль и место торгово-посреднических и внешнеэкономических связей в развитии региональной экономики, следует выделить группы товаров, производимых в регионе и завозимых из других регионов и стран.

Территориальное разделение труда обуславливает пространственный аспект общественного воспроизводства, необходимость учета ранга и положения региона в общей территориальной системе страны, поскольку воспроизводственные задачи каждого ее элемента существенно различаются. Пространственная схема развития производительных сил и специализация регионов динамичны и со временем могут меняться под воздействием разрешения реально существующих противоречий. Например, противоречий между размещением природных ресурсов и отраслей производства и сферы услуг, расселением населения и созданием новых рабочих мест, специализацией регионов и комплексным развитием региональных систем, интересами текущего развития регионов и стратегическими интересами будущих поколений.

Процессы разрешения противоречий пространственного развития экономики находятся под влиянием многочисленных факторов, таких как:

- научно-технический прогресс и распространение инноваций в экономике регионов;
- транспортная освоенность регионов и надежность внешних связей, изменение которых меняет оценку конкурентных по-

зий регионов и представление о перспективных направлениях их специализации;

- создание новых форм территориальной организации производства (кластерных, сетевых), обеспечивающих инновационное развитие, многоцелевое использование региональных ресурсов и развитие многоотраслевых комплексов на базе использования единой производственной инфраструктуры;

- инерционность, порождаемая экономическим потенциалом региона и его структурой (наличие крупной строительной базы, масштабы регионального хозяйства и др.);

- дифференциация в уровнях социально-экономического развития регионов и стремление к сокращению этого разрыва.

Экономическое пространство Сибири является неоднородным и дезинтегрированным, со множеством внутренних деформаций. Перелом негативных тенденций и устойчивая прогрессивная эволюция экономического пространства могут осуществляться только под воздействием консолидированной политики государства во взаимодействии с бизнесом и общественными организациями. Для этого необходима разработка долгосрочных стратегий пространственного социально-экономического развития субъектов Федерации, направленных на повышение конкурентоспособности.

Их реализация должна включать несколько этапов: завершение кризисного периода; осуществление крупных программ, способных привести к качественным инновационным изменениям в сферах производства, транспорта, расселения, образования и здравоохранения, природопользования и экологии; выход регионов на траекторию устойчивого социально-экономического развития. Стратегия должна ориентироваться на использование преимуществ регионального многообразия и межрегиональной интеграции, взаимодействие интересов бизнеса и общества на основе государственно-частного партнерства.

1.3. ВОСПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ АСПЕКТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Методологической основой формирования региональной политики субъекта Федерации может служить теория регионального воспроизводства¹. На основе этой теории можно исследовать роль и функции субфедеральной региональной политики в системе государственного управления экономикой, разработать принципы формирования региональной политики на региональном и муниципальном уровне, обосновать цели и приоритеты региональной политики на уровне субъекта Федерации.

Проведенный анализ показывает, что положительных результатов в совершенствовании региональной политики субъекта Федерации можно достигнуть только при четком определении ее внутренней методологической основы, регулирующей все связи и взаимозависимости. В связи с этим необходимо отметить, что территориальный аспект общественного воспроизводства проявляется в двух формах – межрегионального и внутрирегионального воспроизводственного процесса. При этом каждый из них выполняет свои функции в системе управления экономикой и реализации региональной политики.

Так, для межрегионального аспекта общественного воспроизводства главными являются вопросы территориального разделения труда, выбора целесообразного сочетания ресурсов, распределения инвестиций, обеспечения развития отдельных территориальных образований и решения межрегиональных проблем. Эти вопросы решаются централизованно, путем разработки и реализации региональной политики на федеральном уровне. Внутрирегиональный воспроизводственный процесс, находясь в непосредственной зависимости от межрегионального, связан с пропорциями и функциями взаимодействующих элементов регионального хозяйства.

Известно, что федеральная региональная политика направлена на обеспечение пространственного развития производительных сил и формирование территориальных пропорций социально-экономического развития всей страны. Она является прерогативой федерального правительства и призвана обеспечить реализацию социально-экономической стратегии развития с уче-

¹ Основы теории регионального воспроизводства разработаны д.э.н. Р.И. Шнипером.

том особенностей, порождаемых территориальными различиями. Если федеральная региональная политика предполагает регулирование процессов общественного воспроизводства в целях повышения его эффективности за счет совершенствования территориального разделения труда и межрайонных связей, то субфедеральная региональная политика имеет дело с воспроизводственными процессами, локализованными на конкретной территории.

Из-за значительных различий природно-географических, экономических и других условий в регионах России региональные воспроизводственные процессы уникальны, их эффективность зависит от структурной, инвестиционной, социальной, природоохранной, финансовой, внешнеэкономической региональной политики. Сбалансированность этих аспектов региональной политики является необходимым условием комплексного социально-экономического развития экономики региона.

Важно подчеркнуть, что регион является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов. При этом экономика региона, будучи подсистемой социально-экономического комплекса страны, обладает многими чертами системы, но при этом проблемы региона не являются простым отражением проблем общей системы. Следовательно, возникает необходимость исследования закономерностей региональных воспроизводственных процессов для научного обоснования новой модели субфедеральной региональной политики.

Разработка региональной политики субъекта Федерации должна опираться на понимание того, что региональная экономическая система имеет сложную структуру, ее составные элементы требуют разработки специфического механизма управления и эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы. Научное обоснование региональной политики должна опираться на определенную систему методологических принципов, отражающих объективные закономерности регионального воспроизводственного процесса.

В современных условиях одной из важных проблем является разделение функций между федеральным и субфедеральным уровнями реализации региональной политики. Механизм решения этой проблемы может быть разработан на основе использова-

ния теории регионального воспроизводства: именно совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга, должна определять круг функций того или иного уровня реализации региональной политики. Подход к решению этой проблемы с позиций теории регионального воспроизводства позволяет четко разграничить содержание социально-экономических задач и приоритетов региональной политики, конкретизировать формы и методы субфедеральной экономической политики.

Для оценки состояния экономики субъекта Федерации необходимо использовать региональные пропорции воспроизводства, отражающие уровень соответствия между различными элементами региональных 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 политики на региональном уровне. Обеспечение устойчивого равновесия в развитии экономической, социальной и природной систем на территории становится возможным, если достигается сбалансированность между параметрами социально-экономического развития и емкостью потенциала региона, между сельскохозяйственным производством, переработкой и реализацией продукции продовольственного комплекса, между платежеспособным спросом населения и предложением на региональном рынке товаров и услуг, между масштабами развития жилищного строительства и мощностями строительной индустрии региона.

Субфедеральная социально-экономическая политика должна строиться с учетом интересов субъектов региональной экономики, выявления взаимосвязей и противоречий между ними и нахождения форм и методов воздействия на поведение отдельных субъектов с целью разрешения противоречий и достижения целей социально-экономического развития региона.

Известно, что развитие региональной системы представляет собой процесс разрешения социально-экономических противоречий, в результате которого обеспечивается необходимое соответствие между уровнем и структурой производительных сил региона и экономических отношений.

Речь идет о противоречиях, касающихся соотношения эффективности и принципов формирования ресурсов, требуемых для комплексного развития региональной системы. В частности, имеется в виду противоречие между интересами предприятий, ориентированных 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 формированию доходов населения региона. Данная проблема связана также с противоречием между развитием производственной и непроизводственной сферы региона. Если производственной сфере присущ открытый характер функционирования, обусловленный адекватным механизмом формирования необходимых для этого ресурсов, то непроизводственная сфера является высоколокализованной. Она рассчитана на формирование и использование ресурсов в границах региональной системы и поэтому предъявляет соответствующие требования к механизму осуществления внутрорегиональных экономических функций.

Важной задачей региональной экономической политики субъекта Федерации является обеспечение воспроизводства финансово-кредитных ресурсов. Общая политика финансово-кредитного обращения формулируется и обеспечивается правовыми нормами на федеральном уровне управления. Между тем ускорение оборачиваемости денежных ресурсов, обеспечение пропорциональности денежных доходов и расходов населения реализуется на основе соответствующего воспроизводственного цикла с высоким уровнем локализации. Таким образом, возникает реальная возможность влиять через систему локальных воспроизводственных циклов на развитие региона. Это влияние можно охарактеризовать такими направлениями реализации региональной политики субъекта Федерации, как формирование необходимых пропорций между экономическими и социальными процессами развития региона, установление зависимости между ресурсными возможностями региона и эффективностью функционирования экономики, разработка единой региональной политики развития производственной инфраструктуры, согласованной с интересами развития предприятий и организаций региона, комплексное и эффективное использование трудовых ресурсов, совершенствование бюджетно-финансового регулирования в регионе.

1.4. ОСНОВНЫЕ КОНТУРЫ РАЗРАБОТКИ НОВОЙ СУБФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В экономической литературе представлены различные подходы к исследованию вопросов, касающихся принципов формирования новой модели региональной политики субъекта Федерации. Так, принято считать, что региональная политика должна быть направлена на регулирование интеграционных процессов социально-экономической среды региона, т.е. именно тех процессов, в которых заинтересованы все предприятия и население региона, но которые непосильны отдельным предприятиям¹. При этом процессы формирования социально-экономической среды региона рассматриваются как процессы функционирования системы локальных воспроизводственных циклов, а формирование финансово-экономической базы осуществляется на основе эквивалентных производственно-экономических связей между предприятиями и регионом, что предполагает наличие зависимости экономических возможностей региональных органов управления от эффективности функционирования предприятий, расположенных на территории.

Главными достоинствами такого подхода являются его научная обоснованность, следующая из основных положений теории регионального воспроизводства, четкое разграничение сфер компетенции региональных органов управления и предприятий, а также учет социально-экономических интересов участников регионального воспроизводственного процесса.

Оригинальный подход к исследованию данной проблемы предложен зарубежными учёными-регионалистами², которые рассматривают взаимоотношения региональных органов власти и частного бизнеса с точки зрения каждого субъекта во взаимосвязи различных аспектов, в том числе финансового, инвестиционного, технологического и др. При рассмотрении вопросов регионального налогообложения с точки зрения частного бизнеса выделяются следующие аспекты: влияние на прибыль, инвестиции, реинвестиции, технологию, а при оценке с точки зрения региональных орга-

¹ Конкурентоспособность и стратегические направления развития региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2008; Ларина Н.И. Региональная экономическая политика властей разного уровня: цели, средства, результат. – Новосибирск, 2008.

² Baldwin R. and others. Economic Geography and Public Policy. – Princeton, 2003; Barnes W., Ledebur L. The New Regional Economies. – Thousand Oaks, 1998.

нов власти – возможность свободы в выборе налоговой системы, самостоятельного установления налоговых ставок, обложения другими налогами, а также влияние внешних источников доходов и осуществление независимой политики регионального развития. Важное достоинство этого подхода, на наш взгляд, – возможность всестороннего учета экономических интересов субъектов, что позволяет обеспечить согласованность и взаимовыгодность осуществления региональной политики. Представляет интерес подход¹, который рассматривает взаимоотношения предприятий и региональных органов управления как партнеров, причем региональные налоги выступают как эффективное средство поддержания взаимовыгодных отношений: располагая устойчивой базой налогообложения, региональные власти обеспечивают развитие инфраструктуры, необходимой для предприятий, охрану окружающей среды, развитие системы образования и здравоохранения для работников предприятий. Кроме того, партнерство рассматривается главным образом как вопрос региональной компетенции и считается, что региональные власти должны быть самостоятельны и не должны зависеть от вышестоящего уровня управления.

Рассмотренные методологические подходы могут быть основой разработки новой региональной политики субъекта Федерации с учетом особенностей трансформации социально-экономических процессов на региональном уровне.

Исследование региональных экономических отношений показывает, что в условиях рыночного механизма предъядвляется ряд новых требований к субфедеральной региональной политике, которая должна обеспечивать процесс расширенного воспроизводства, балансировать пропорции региональной экономики, стимулировать эффективное взаимодействие субъектов региональной системы посредством горизонтальных связей, основываться на рыночных и договорных отношениях, предусматривающих плату в полном размере за услуги региональной инфраструктуры и региональные ресурсы.

Таким образом, можно сформулировать следующие принципы формирования новой модели региональной политики субъекта Федерации:

¹ Bingham R., Mier R. (eds). Theories of Local Economic Development. – Newbury Park, 1993; Healey P. et al. Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe. – London, 1996.

– принцип эквивалентности финансово-экономических отношений между федеральным центром и регионом, бизнесом и регионом, между регионом и муниципальными образованиями;

– принцип комплексности и системности решения общерегиональных и частных задач социально-экономического развития;

– принцип взаимосвязанности решения проблем социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления;

– учет факторов интеграции регионов в систему мировой экономики, открытости региональных рынков для международной и межрегиональной конкуренции в сочетании с мерами по защите отечественных производителей;

– принцип эффективности региональной политики, предполагающий эффективное распределение и использование материальных, финансовых и трудовых ресурсов региона.

При переходе к развитым рыночным отношениям меняются объективные факторы формирования субфедеральной экономической политики. Главными условиями, непосредственно влияющими на субфедеральную экономическую политику, является правовая и экономическая самостоятельность региональных органов управления и хозяйствующих субъектов, демонополизация, активизация рыночных отношений, усиление роли финансово-экономических инструментов в региональном воспроизводственном процессе.

В связи с этим необходимо рассмотреть новые явления, возникающие в процессе взаимодействия региональных органов управления, хозяйствующих субъектов и населения. Региональная политика субъекта Федерации призвана выполнять интеграционные функции, направленные на обеспечение взаимодействия различных уровней управления и хозяйствующих субъектов, представленных на территории, в целях сбалансирования их интересов. В связи с этим региональная политика должна обладать следующими основными свойствами:

– служить интересам комплексного экономического и социального развития региона, обеспечивать взаимовыгодные производственно-экономические связи между всеми элементами региональной системы, основанные на договорных принципах;

– основываться на ориентирах и приоритетах развития, включающих долгосрочные ориентиры, определенные федераль-

ными органами управления и регламентирующие экономическое поведение региона по линии вертикальных связей, а также социально-экономические ориентиры, формируемые управляющими органами субъекта Федерации для осуществления пространственной экономической и социальной политики;

– обеспечивать межотраслевое взаимодействие в решении экономических и социальных задач, таких как развитие инвестиционно-строительного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, региональной, социальной и производственной инфраструктуры;

– инструменты региональной политики должны быть нацелены на формирование новых пропорций в соответствии с необходимой модернизацией региональной экономической системы.

Все инструменты региональной экономической политики могут быть подразделены на следующие группы: выполняющие распределительные функции, стимулирующие осуществление отдельных направлений региональной политики, регулирующие действия предприятий, организаций и региона в целом, а также обеспечивающие организационно-координационные функции.

Представляет интерес рассмотрение в свете новой ситуации, связанной с реформированием системы государственного и муниципального управления, роли и значения различных уровней управления и их взаимодействия в процессе реализации региональной экономической политики.

На современном этапе развития экономики региональный уровень взаимодействует с другими уровнями управления социально-экономическими процессами, между которыми устанавливаются такие связи и зависимости, которые призваны обеспечивать необходимое взаимодействие различных уровней управления при решении как стратегических, так и текущих задач региональной политики.

Первый уровень – федеральный, на котором формируются стратегические направления укрепления оборонного потенциала страны, решения социальных задач, связанных с повышением уровня жизни населения и сокращением региональных различий. Цели и задачи, определяемые на этом уровне, являются главными и предопределяют характер управленческих решений на других уровнях. По отношению к региональному уровню принимаемые решения на федеральном уровне определяют возможности и ог-

раничения в решении экономических и социальных задач отдельной региональной системы. При этом должен соблюдаться дифференцированный подход, который исходит из роли и значения каждого региона в достижении общенациональных целей и совершенствовании территориальных пропорций развития. На федеральном уровне должно обеспечиваться согласование пространственного аспекта отраслевых стратегий и взаимоувязка межотраслевых интересов, связанных с развитием определенных регионов страны.

Второй уровень – межотраслевой и отраслевой, на котором вырабатывается экономическая и инновационная политика развития отраслей и межотраслевых комплексов для выполнения государственных задач. Известно, что в условиях плановой экономики значительные потери имели место в результате рассогласованности интересов и практических действий различных министерств и ведомств. Региональная политика призвана обеспечить преодоление межотраслевых противоречий, которые, как правило, возникают на территории в результате осуществления отраслевых пространственных стратегий.

В этой связи возникают межотраслевые вопросы, которые в рамках региона должны быть увязаны в единую стратегию экономического и социального развития. Межотраслевое управление связано с конкретными задачами создания новых производств, реструктуризацией и модернизацией существующих предприятий. В основу пространственной стратегии должна быть положена научно обоснованная концепция формирования территориальных кластеров, согласованная с разработанными стратегиями развития отраслей и межотраслевых комплексов.

Третий уровень – предприятия и организации, которые функционируют по законам единичного воспроизводственного процесса и от развития которых зависит производство валового регионального продукта. В современных условиях усиливается зависимость экономической эффективности функционирования предприятий от количества и качества используемых региональных ресурсов. А поскольку региональные ресурсы имеют многоцелевое назначение, в задачи региональных органов управления входит регулирование экономических условий их предоставления предприятиям, исходя из интересов комплексного использования. При этом должна учитываться также приоритетность того или

другого предприятия, вытекающая из его роли в решении социально-экономических задач развития региона.

Разработка региональной экономической политики субъекта Федерации включает в себя следующие этапы.

На первом этапе необходимо проведение экономической диагностики регионального развития с целью определения совокупности признаков, характеризующих ход и характер регионального воспроизводственного процесса и противоречий, сопровождающих этот процесс. Необходим комплексный анализ демографической ситуации, производственного и научно-технического потенциала, производственной и социальной инфраструктуры, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов в соответствии со сценариями развития экономики региона.

Долгосрочные сценарии социально-экономического развития региона должны формироваться с учетом внешних факторов развития экономики, мероприятий федеральной региональной политики, отраслевых и территориальных прогнозов. В сценариях определяются различные варианты развития экономики региона с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних факторов. Прогноз социально-экономического развития региона должен включать количественные и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономических связей, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной и производственной инфраструктуры и др. Прогноз социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу должен разрабатываться на основе анализа сложившихся тенденций с целью выявления вероятных изменений в основных показателях социально-экономического развития региона, формирующихся диспропорций в структуре экономики и проблем социально-экономического развития региона.

Региональная экономическая политика субъекта Федерации должна определить приоритетные направления долговременного развития с учетом возможных альтернатив ее реализации, формы и методы решения региональных проблем социально-экономического, финансового, инвестиционного и экологического характера в перспективе и соизмерить их с реальными возможностями.

Обоснованность региональной экономической политики субъекта Федерации во многом зависит от полноты и содержательности накопленных знаний и информации, их соответствия требованиям всестороннего обоснования тенденций и закономерностей развития экономики региона и повышения качества и надежности принимаемых управленческих решений.

Научно обоснованная региональная политика сможет обеспечить принятие лишь тех решений, которые реальны с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей; заинтересовывать предприятия и организации, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач; концентрировать управленческую деятельность на решении межотраслевых общерегиональных вопросов, важных для каждого отдельного предприятия, расположенного на территории региона, которые могут быть решены на основе государственно-частного партнерства.

1.5. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Формирование нового механизма разработки и реализации региональной экономической политики субъекта Федерации, включающего пространственный аспект развития его экономики и социальной сферы, является необходимым условием реализации социально-экономических реформ во всех субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Это предполагает исследование пространственного аспекта механизма управления, включающего анализ социально-экономических противоречий на уровне муниципальных образований и обоснование подходов к согласованию интересов бизнеса, органов управления и населения. При этом следует учитывать, что система управления на муниципальном уровне только формируется, ее становление происходит в условиях слабой разработанности пространственного аспекта социально-экономического развития и методов интеграции муниципального уровня в общую систему управления субъектом Федерации. Эти процессы происходят в период административной реформы и становления всей системы управления РФ, когда еще нет устоявшихся представлений о распределении полномо-

чий, адекватном распределении бюджетных ресурсов и разрешении противоречий между правовыми полномочиями территориальных образований различного уровня и финансово-экономическими возможностями реализации этих прав¹.

Особенность формирования такого механизма определяется несколькими обстоятельствами:

- ◆ вступивший в силу закон о местном самоуправлении оставляет ряд нерешенных вопросов распределения полномочий между муниципальным и региональным уровнем;

- ◆ самостоятельность муниципальных образований в принятии управленческих решений значительно возрастает;

- ◆ законодательные изменения в налогово-бюджетной системе не ведут к усилению собственной финансовой базы муниципальных образований;

- ◆ большая часть муниципальных образований (во многих регионах) не обладают финансовой самодостаточностью и получают значительные дотации из областного бюджета;

- ◆ отсутствует адекватный механизм управления, обеспечивающий разрешение противоречий между финансовой неспособностью муниципальных образований и их законодательными полномочиями.

Происходящие реформы оказывают непосредственное влияние на экономику муниципальных образований, которая характеризуется высокой степенью открытости. Все в большей степени усиливаются взаимосвязанность и взаимозависимость городов и районов, являющихся подсистемами региональной экономической системы. Открытый характер региональных систем предполагает тесные зависимости процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого города и района от размещения производства и потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

¹ Лексин В.Н., Швецов А.И. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5-ти томах. – М.: УРСС, 2000; Любонный В.Я., Зайцев И.Ф. и др. Целевое программирование развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансированию и реализации. – М., 2000; Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. – М., 2000.

Таким образом, возникает необходимость в новом подходе к формированию концепции механизма реализации региональной экономической политики субъекта Федерации и разработке методов регулирования процессов социально-экономического развития городов и районов. Поскольку в условиях перехода к развитым рыночным отношениям создаются новые рыночные институты, функционирующие одновременно с элементами старой системы, необходимо изучение проблем формирования механизма управления в регионе с учетом взаимодействия с различными хозяйствующими субъектами, изучение экономических предпосылок и закономерностей формирования структуры этого механизма.

В настоящее время наиболее актуальными становятся следующие основные задачи:

- исследование предпосылок и ограничений пространственного развития с целью определения приоритетных направлений развития;
- проведение сравнительного анализа социально-экономического развития муниципальных образований и их взаимосвязей в экономическом пространстве региона;
- определение направлений повышения инвестиционной привлекательности региона и отдельных муниципальных образований;
- разработка принципов и методов формирования межбюджетных отношений региона и муниципальных образований;
- разработка структуры и элементов бюджетно-финансового механизма управления пространственным развитием региона;
- исследование форм и методов консолидации различных структур местного сообщества при разработке пространственной стратегии развития региона.

Задача исследования заключается также в том, что необходимо создание новой методологии управления пространственным развитием региона в изменившихся условиях, когда большая часть муниципальных образований объективно экономически не самостоятельна и должны быть разработаны новые формы, методы и механизм участия региональных органов власти в управлении муниципальными образованиями.

Особенность подхода к разработке концепции формирования нового механизма состоит в том, чтобы рассматривать в единстве вопросы практического становления местного самоуправления с созданием такой подсистемы управления муниципальными обра-

зованиями, которая бы являлась частью общей системы управления социально-экономическим развитием субъекта Федерации.

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

При распределении полномочий управления между территориями различных рангов (субъект Федерации, город, район) важным 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. Критерий распределения социально-экономических функций управления между различными уровнями территориальной системы – степень локализации использования результатов выполняемых функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций управления должна стать отличительной особенностью административно-территориальных образований различных рангов. Такой подход к решению данной проблемы позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне регионального управления.

В условиях многоукладной экономики и наличия множества собственников цель управления экономикой муниципальных образований состоит в обеспечении эффективного использования и воспроизводства локальных ресурсов и в создании благоприятных условий для жизни людей и развития предпринимательского сектора. Одна из важнейших задач управления социально-экономическим развитием муниципальных образований заключается в обеспечении непрерывности воспроизводственного процесса, материально-финансовых потоков, создающих нормальные условия для эффективного развития экономики и жизнедеятельности людей.

Функции и полномочия муниципального уровня управления состоят в создании, во-первых, достойных человека условий жизни с учетом качества среды проживания и удовлетворения потребностей в материальных благах и социальных услугах, во-вторых, благоприятной среды для деятельности предпринимате-

лей всех форм собственности. Трансформируя эти качественные характеристики функций в практические задачи управления, можно сказать, что механизм управления развитием муниципальных образований должен обеспечивать воспроизводство и эффективное использование местных ресурсов, к которым относятся природные и трудовые ресурсы, инфраструктура и бюджетные средства муниципальных образований.

В задачи местных органов управления входит эффективное управление муниципальной собственностью и экономическое регулирование процессов функционирования предприятий и организаций производственной и непроизводственной сферы различных форм собственности, регулирование деятельности населения, занимающегося частным предпринимательством, организаций рыночной инфраструктуры и других сфер деятельности.

Для эффективного управления социально-экономическим развитием муниципального образования необходимо выполнение следующих условий. Местные органы управления, не вмешиваясь в дела экономически самостоятельных предприятий, должны заниматься интеграционными процессами создания социально-экономической среды местного сообщества, т.е. управлять теми процессами, в которых заинтересованы бизнес и население муниципального образования и которые непосильны отдельным предприятиям.

Взаимоотношения муниципальных органов власти и хозяйствующих субъектов должны рассматриваться с точки зрения каждого субъекта во взаимосвязи различных аспектов (финансового, инвестиционного, инновационного и др.). При рассмотрении вопросов муниципального налогообложения с точки зрения бизнеса выделяются такие аспекты, как влияние на инвестиции, а при оценке с точки зрения муниципальных органов власти – возможность свободы в выборе состава местных налогов, налоговых ставок, а также влияние внешних источников доходов. Таким образом, создается возможность всестороннего учета экономических интересов хозяйствующих субъектов, что позволяет обеспечить согласованность и взаимовыгодность рыночных отношений.

Практическая реализация закона о местном самоуправлении и преобразование муниципальных образований в реальные самостоятельные структуры общественно-экономической системы невозможны без разработки адекватного механизма управления, основан-

ного на принципах функционирования гражданского общества, требующего активного участия населения в управлении развитием местного сообщества. В связи с этим необходима разработка элементов механизма управления муниципальными образованиями, обеспечивающих формирование стратегии развития с участием всех групп местного сообщества, заинтересованных в социально-экономическом развитии муниципального образования, в создании привлекательного инвестиционного климата. При этом также требуется разработка элементов механизма финансовой поддержки муниципальных образований, включающего формы и методы оказания финансовой помощи, основанные как на реализации принципов справедливого формирования межбюджетных отношений, так и принципов экономической эффективности.

Одно из условий повышения эффективности механизма регионального управления – это разработка новой технологии планово-прогнозных документов, обеспечивающих единство и взаимосвязь между различными уровнями пространственной системы – федеральным, региональным, муниципальным. Это требует новых методических подходов к системе управления на муниципальном уровне, в которой должны быть определены полномочия регионального и муниципального уровня, а также бюджетно-финансовый механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Отмеченные выше положения составляют основу новой концепции механизма, которая предполагает, что отношения муниципальных органов управления с бизнесом и населением строятся на взаимовыгодной основе. Таким образом, действует механизм, обеспечивающий укрепление позиций муниципальной экономики.

Основными направлениями формирования нового механизма регионального и муниципального управления являются: нацеленность на достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности муниципальных услуг, снижение избыточного вмешательства муниципальных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для муниципальных нужд, повышение общественного доверия к муниципальным органам управления.

Критериями повышения эффективности нового механизма управления должны стать: приближение показателей качества муниципального управления к уровню развитых стран, соблюдение стандартов муниципальных услуг, повышение эффективности

закупок для муниципальных нужд, снижение затрат экономических субъектов на получение муниципальных услуг, повышение уровня удовлетворенности потребителей качеством и доступностью муниципальных услуг, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным государственным регулированием, снижение коррупционных потерь в экономике, повышение уровня доверия населения к муниципальным органам управления.

Конечными результатами формирования нового механизма муниципального управления являются повышение конкурентоспособности экономики, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия местного сообщества.

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает, что для достижения целей регионального и муниципального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, необходимо внедрение механизма муниципального управления по результатам, который 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. Внедрение этого механизма в равной мере важно и для формирования новой системы муниципального управления в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением структурных преобразований в экономике. Работа по его практическому применению должна осуществляться в тесной увязке с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

Создание механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих органов регионального и муниципального управления необходимо установить конкретные структуры, отвечающие за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для достижения этих целей. Целесообразно расширение сферы стратегического планирования, показатели конечных результатов должны подкрепляться реалистичными планами по достижению этих результатов, а планы должны содержать промежуточные значения стратегиче-

ских 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 лучший опыт, который нуждается в поддержке и распространении. По результатам мониторинга желательно проведение регулярной оценки рисков недостижения целей при выбранном варианте развития на основе результатов мониторинга и оценки рисков; при этом низкая вероятность достижения целей может служить сигналом для руководства о необходимости корректировки проводимой политики. Целесообразно отработать механизм корректировки действий по реализации соответствующей программы в случае возрастания риска ее невыполнения, а также обеспечить постоянное внимание к процессу контроля за ходом реализации.

Особым направлением становится применение методов бюджетирования, ориентированного на результаты, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента.

Это станет возможным на основе инвентаризации расходных бюджетных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром муниципальных услуг и технологии их предоставления, а также разработки методики расчета стоимости 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.

Целесообразно внедрение стандартов региональных и муниципальных услуг, которые позволят упорядочить и конкрети-

зировать обязательства органов муниципального управления перед местным сообществом, ввести объективные процедуры контроля и оценки их деятельности, снизить дефицитность социально значимых услуг.

Важным направлением формирования нового механизма регионального и муниципального управления становится определение необходимых и устранение избыточных функций управления, а также поддержание оптимального состава функций, направленное на устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику. Должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения, либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты.

Для предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер по регулированию предпринимательской деятельности на муниципальном уровне. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для экономических субъектов будут значительно меньше, чем эффект. Введение процедуры доказательства целесообразности новых мер государственного и муниципального регулирования позволит сократить число вновь принимаемых избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий на ведение бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

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

Следующим направлением является формирование как эффективной системы региональных и муниципальных закупок, что предполагает разработку нормативно-правовых и методических документов, связанных с реализацией Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», так и системы эффективного контроля за соблюдением законодательства о государственных и муниципальных закупках, в том числе системы сбора и аналитической обработки итоговых показателей конкурсов. Кроме того, целесообразно создание системы оценки качества муниципальных закупок заказчиками и агентствами, формирование и развитие системы электронных закупок для муниципальных нужд, а также реализация программ повышения квалификации специалистов по управлению муниципальными закупками, включая создание новых и аттестацию существующих региональных центров по подготовке кадров.

В целях повышения доверия местного сообщества к региональным и муниципальным органам управления необходимо создание системы своевременного информирования населения о деятельности муниципальных органов, позволяющей им влиять на принимаемые общественно значимые решения. Для обеспечения открытости деятельности муниципальных органов управления необходимо: во-первых, принять законодательство о доступе к информации о деятельности муниципальных органов управления, закрепляющее принцип раскрытия любой информации по запросам населения через общедоступные информационные системы, кроме конфиденциальной, а также законодательно урегулировать вопрос закрытия информации; во-вторых, разработать и внедрить удобные для пользователей порталы муниципальных органов управления, содержащие необходимую информацию для хозяйствующих субъектов и населения; в-третьих, создать действенные каналы влияния местного 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 нормативно-правовые акты, регламентирующие требования к организации публичных обсуждений, частно-государственных консультаций, а также методические материалы и рекомендации по их реализации.

Новые подходы к пространственной организации местного самоуправления требуют ясности в решении таких вопросов, как разграничение полномочий, распределение налоговых доходов, установление общих принципов организации межбюджетных отношений, а также схемы взаимодействия региональных и местных органов власти в части предоставления финансовой помощи.

Глава 2

СУБЪЕКТЫ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ

2.1. УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ: МОТИВАЦИИ ИННОВАЦИЙ И ПРОБЛЕМЫ НЕВОСПРИИМЧИВОСТИ К НОВОВВЕДЕНИЯМ

Компетенции каждого уровня управления научно-технической и инновационной деятельностью в РФ в настоящее время определены действующим федеральным законодательством и принятыми законами на уровне субъектов Федерации, а также системой институтов, действующих в реальной практике и поддерживающих взаимодействия различных участников инновационной деятельности, в том числе органов управления (рис. 2.1). Наиболее отработаны механизмы поддержки федеральных и региональных программ. Инновационную деятельность в регионе могут также осуществлять инициативные группы, одиночные исследователи и изобретатели, ассоциации малых инновационных фирм. Малые инновационные предприятия, наряду с получением дохода, обеспечивают самореализацию креативного потенциала инноватора (или группы инноваторов).

Осуществление инновационной деятельности тормозится в регионах по разным причинам, в первую очередь по причине несовершенства существующего законодательства. Особенно, как нам представляется, сказывается отсутствие федерального закона, регулирующего инновационную деятельность, уточняющего как сами категории инновационной деятельности, так и инструменты, позволяющие организовывать и контролировать результативность инновационных преобразований экономики региона при участии органов власти всех уровней управления.

Глава подготовлена в рамках программы, выполняемой при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-02-00585а) и Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 30.



Рис. 2.1. Участники и институты поддержки инновационной деятельности в регионе

Одной из основных проблем инновационных преобразований, как неоднократно отмечалось представителями администраций сибирских субъектов Федерации, является сохраняющаяся низкая восприимчивость реального сектора экономики к инновациям. Определяющую роль в повышении восприимчивости действующих предприятий к инновациям играют разнообразные мотивации¹. Как показал анализ публикаций по сформулированной проблеме, предпочтения населения, менеджеров, чиновников в значительной степени разнятся, но при этом носят устойчивый характер и также устойчиво определяют мотивации к любым изменениям (инновациям).

Мотивации инноваций. Можно назвать несколько групп причин, определяющих мотивации к инновациям в региональной экономике.

1. Мотивации возникают как следствие кризисных ситуаций или противоречий в развитии хозяйства территории. К ним в первую очередь можно отнести социальные и экологические проблемы региона, разрешение которых невозможно на старой технической базе и требует разработки и освоения новых технологий.

2. Условия мобильности трудовых ресурсов с высоким уровнем квалификации и производственным опытом. Противодействие оттоку из региона высококвалифицированных рабочих кадров, ученых и инженеров при определенной стимулирующей политике государства может стать устойчивым побудительным мотивом к развитию высокотехнологичных производств в регионе.

3. В качестве региональных мотиваций могут выступать и традиционные территориальные факторы, такие как климатические условия, природные ресурсы, уровень развития транспорта, энергетических мощностей и сетей, которые определяют или экономии капитальных вложений при развитии новых производств в регионе или требуют масштабных затрат.

4. Присутствие на территории предприятий оборонного комплекса является для региона существенной нагрузкой, отвлекая квалифицированные кадры, энергетические, земельные и другие ресурсы, ухудшая экологические условия. Одновременно значительный потенциал отраслей высокой технологии, сконцентриро-

¹ Евсеенко А.В. Проблемы формирования спроса на научно-техническую продукцию // Регион: экономика и социология. – 1996. – № 4.

ванных в этом комплексе, может стать основой для перехода к инновационной экономике.

В Российской Федерации и в Новосибирской области в предкризисный период главным фактором сохранения невосприимчивости экономики к нововведениям являлся инерционный характер преобразований, отсутствие системной промышленной политики, что сдерживало модернизацию старого производственного и кадрового потенциала. Мотивации, названные выше, не срабатывали в должной мере, поскольку реальные предпосылки перехода к рыночной экономике пока не были созданы¹.

Причины невосприимчивости. В потенциале новосибирского научного комплекса большое значение долгое время играл заводской и отраслевой сектора науки. Исчезновение централизованного отраслевого принципа управления и, соответственно, финансирования поставило этот сектор в кризисное положение в первую очередь потому, что в отличие от крупных западных корпораций не были своевременно налажены горизонтальные связи науки с предприятиями.

В связи с этим уже в рыночной экономике продолжают действовать причины невосприимчивости к научно-техническим нововведениям, присущие большинству предприятий и отраслей экономики РФ, Сибири и Новосибирской области, сформировавшиеся на различных уровнях административно-командного управления.

Во-первых, отсутствие конкуренции у предприятий – производителей массовой продукции – было основой централизованно управляемой экономики, когда предприятие было ориентировано на выполнение плановых заданий, а не на удовлетворение и поддержание спроса на выпускаемую продукцию. Влияние данной причины в переходной экономике модифицировалось и превратилось в фактор растущей монополизации в первую очередь в ценообразовании.

Во-вторых, двойственное влияние нормативного планирования и управления в значительной степени базировалось на стабильных, устойчивых соотношениях и содержании материальных затрат на выпуск продукции. Известно, что любые изменения,

¹ Унтура Г.А., Евсеенко А.В. Экономика знаний в стратегическом развитии региона // Альманах РИЭП «Наука. Инновации. Образование». – М.: Парад, 2006.

связанные с внедрением новшеств, угрожает снижением количественных отчетных показателей текущего выпуска продукции и, соответственно, приводят к снижению существовавших показателей эффективности деятельности предприятий. Как показал анализ, данная причина сдерживания инновационных преобразований является одной из важнейших и сохраняет свое значение даже в условиях современной рыночной экономики в РФ.

В-третьих, отсутствие резервов производственных мощностей в ситуации напряженного баланса производственного потребления даже в случае временной или частичной остановки производства для реконструкции приводит к значительным потерям у потребителей. Особую трудность в этой связи вызывает реконструкция крупных промышленных предприятий; затруднения связаны в первую очередь с освоением нового технологического оборудования.

В-четвертых, на многих предприятиях из-за недоверия к устойчивости и надежности комплектующих поставок в разные годы были созданы собственные цеха и производства для обеспечения выпуска основной продукции (литейные, инструментальные производства и т.п.). Эта практика привела к тому, что при переходе к рынку на балансе у предприятий оказался большой объем неэффективных производственных фондов.

В-пятых, большую роль в создании общего фона неинновационности экономики региона играет существующая материально-техническая база производства, сформировавшаяся за долгие годы и относящаяся к разным поколениям техники. Глобальной причиной невосприимчивости российской экономики к нововведениям, в значительной степени определяющей и другие причины, является накопившаяся и воспроизводимая технологическая многоукладность.

Изучение современного зарубежного опыта освоения высоких технологий показало, что при организации выпуска наукоемкой продукции необходимо учитывать и влияние более общих причин противодействия нововведениям, существующих как в централизованной плановой экономике, так и при рыночном механизме регулирования экономических процессов. Препятствия нововведениям существуют даже в такой динамичной и инновационной экономике, как экономика США.

Для стран с развитой рыночной экономикой в литературе называются следующие причины противодействия нововведениям:

– инфраструктура не всегда может поддержать реализацию многообещающих идей;

– инновации не всегда сопровождаются сопутствующими изменениями в смежных отраслях из-за разных темпов НТП в них и ограниченности инвестиций;

– существующая налоговая политика государства в сочетании с высоким динамизмом американского рынка препятствует выбору предприятиями долгосрочных стратегических решений, основанных на результатах научно-исследовательских работ.

Достаточно подробное описание препятствий к распространению нововведений в экономически благополучных странах позволяет сделать ряд выводов концептуального характера.

1. Экономическое благополучие населения страны (отдельного региона) может быть достигнуто как на основе использования высоких технологий, так и являться следствием рациональной организации экономики в целом на базе накопленного финансового, производственного и кадрового потенциала, исторически сложившейся высокой общей культуры производства.

2. Противодействие нововведениям при всем многообразии причин зависит в первую очередь от уровня культуры и образования населения, а также характера производства, преобладающего в стране или регионе.

3. Переход к массовому производству на базе высоких технологий должен происходить по мере созревания или создания не только научно-технических предпосылок и экономических условий, но и изменения массовой психологии, общественного сознания.

4. В условиях современной российской рыночной экономики препятствием инновационной деятельности может также стать ее рисковый характер.

Особенно это относится к крупнейшим промышленным предприятиям, которые рискуют вложениями добавочного капитала в исследования и разработки своих лабораторий, когда успешными оказываются лишь немногие начинания. С большим риском связаны их ассигнования во внутренние венчуры, в которых процент успешно завершаемых НИОКР незначителен, тогда как потери капитала по каждому отдельному инновационному преобразованию подчас достигают внушительных размеров. Кроме того, риск крупных промышленных концернов связан с венчурным капиталом, который они ссужают независимым изоб-

ретателям на освоение их новшеств в специально создаваемых мелких внедренческих фирмах.

При отсутствии или недостаточном развитии реальных мотиваций к обновлению выпускаемой продукции государство может поддерживать стремление предприятий к техническому перевооружению с помощью специального хозяйственного механизма, обеспечивающего создание экономических стимулов, финансирование научно-технической деятельности за счет различных источников. При реализации мобилизационного сценария стратегического развития Новосибирской области такую роль может сыграть использование на предприятиях региона так называемых «прорывных» технологий.

2.2. РОЛЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РАЗВИТИИ ИННОВАЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ

В предшествующий период государство вместо создания благоприятных экономических условий для только что зарождающегося рынка инновационного предпринимательства – по инерции от социализма – попыталось опираться на программы госплановского масштаба, рассчитанные на концерны. Кроме того, создаваемая капиталистическая «вертикаль» обходится намного дороже российской экономике, чем социалистическая (когда «аппетиты» чиновников были достаточно жестко ограничены «парти-максимумом»).

Так сложилось, что органы власти (СССР, РСФСР, а затем РФ и субъектов Федерации) с помощью меняющегося партийного и административного ресурса ориентируют научные учреждения на выполнение текущих и стратегических задач развития хозяйства страны в целом, области, края, субъекта Федерации, отдельного города. Для успешной реализации подобных задач, по нашему мнению, должна быть создана и реализована эволюционная институциональная модель, описывающая в развитии рациональную парадигму и условия рационального взаимодействия институтов науки и власти в крупном регионе (городе). В качестве исходного при разработке подобной модели целесообразно принять положение, что в любой экономической модели в процессе реали-

зации собственных интересов существует реальная практика взаимодействия науки и власти с использованием для этого возможностей и результатов деятельности каждого социального института.

Известна жесткая оценка сложившейся ситуации в области инновационного развития отечественной экономики Президента Д.А. Медведева: «Несмотря на правильные программные установки, никаких существенных изменений в технологическом уровне нашей экономики не происходит. ... Пока не показали серьёзных результатов ни малые фирмы, которые мы пытались и пытаемся создавать, ни технопарки, ни различного рода центры трансфера технологий, всякого рода новые формы, которые мы пытаемся использовать, ни Российская венчурная компания, ни технико-внедренческие особые экономические зоны. Всё это в основном, надо признаться откровенно, существует только на бумаге».

Одной из главных причин «незавершаемости» многих сегодняшних проектов и программ является фактическая неуправляемость реализации программ, заключающаяся в том, что исполнительная власть, сосредоточив усилия на создании инновационной инфраструктуры, игнорирует другие условия запуска инновационной экономики. Инновационная инфраструктура – только каркас инновационной экономики.

Учитывая исторически присущую России степень зависимости от исполнительной власти всего, что происходит в стране, инновационная экономика «останется на бумаге» до тех пор, пока с руководителей не начнут спрашивать за результаты. Одновременно целесообразно предусмотреть преференции для регионов и муниципальных образований, отличающихся лучшей динамикой показателей инновационной активности и результативности; внедрение в оценку деятельности губернаторов и глав муниципальных образований показателей, отражающих инновационную активность региона и, главное, результативность проводимой инновационной политики. Сегодня установка на инновационное развитие – скорее, лозунг и пожелание, чем норма (мера) соответствия руководителя должности.

Таким образом, государственные органы управления на разных уровнях властной иерархии должны осуществлять институциональную поддержку деятельности инновационных предпринимателей, полностью обеспечивая их эффективную работу на конкретной территории. Экономическим «ответом» предприни-

мателей является уплата налогов, предоставление высококачественных рабочих мест для местных жителей, преимущественное удовлетворение потребностей регионального рынка в наукоёмкой продукции.

Принципиальным вопросом, ответ на который позволит исследовать проблему реального взаимодействия субъектов власти различного уровня на территории, где живут и трудятся научные работники, выполняющие исследования в рамках различных научных проектов, является вопрос о механизмах и ресурсах, обеспечивающих участие субъектов власти в научной деятельности на данной территории.

Формы участия органов власти в региональной инновационной политике. В современной практике выделяются следующие широко распространенные формы участия:

- в формулировке и финансировании научных проектов;
- в обеспечении условий нормальной жизнедеятельности научных работников, проживающих на данной территории;
- в экологической и социально-экономической экспертизе и оценке научных проектов, выполняемых на территории.

Так, материально-техническая база Новосибирского Академгородка создавалась и постоянно поддерживается из средств государственного бюджета, поскольку капитальные и текущие затраты из государственного бюджета являются главной составляющей участия государства в развитии науки в конкретном регионе и составляют более 85% общего финансирования деятельности научных учреждений.

Следующим достаточно сложным методическим вопросом является разработка оценки эффективности участия органов власти в поддержке инновационных процессов в регионе. С учетом мирового опыта оценки роли правительства и федеральных ведомств при поддержке научно-технической деятельности в Канаде¹ предлагается использовать концепцию оценки качества управления инновационной деятельностью, которая должна базироваться на трех составляющих типичной операционной деятельности органов управления (правительства, региональных субъектов, муниципалитетов):

¹ Robert McDonald "Science and Technology Evaluation Practices in the government of Canada", TORONTO, p. 406.

ресурсы (финансовые ресурсы, материалы и человеческий капитал, используемые в процессе производства). Распорядители ресурсов отвечают на вопрос, КАК они намереваются достичь некоторого результата. Традиционно правительственные чиновники хорошо разбираются в сущности этой составляющей, поскольку информация о ресурсах содержится в отчетах организации и планах деятельности;

охват включает различных участников деятельности: клиентов, доноров, акционеров, партнеров, посредников, агентов по поставке, тех, КТО входит с администрацией в контакт, для того чтобы произвести и поставить товар или услугу клиентам;

результаты (новое состояние дел или изменение поведения, т.е. результаты, эффекты и последствия – как краткосрочные, так и долгосрочные – предпринятого действия). Эта составляющая объясняет, ПОЧЕМУ было предпринято действие и насколько оно эффективно. Элементы концепции оценки результативности поддержки органами власти научно-технической деятельности представлены в табл. 2.1.

Таблица 2.1

Элементы концепции оценки результативности поддержки инновационной деятельности органами управления

КАК? (Ресурсы)		КТО? (Охват)	ПОЧЕМУ? (Результаты)	
<i>Затраты</i>	<i>Деятельность</i> различные действия, которые совершает администрация	<i>Стороны:</i>	<i>Прямые / краткосрочные результаты</i> (различные товары и услуги, которые администрации производят для поддержки инновационного развития)	<i>Долгосрочные результаты</i>
Финансовые, материальные, рабочая сила		– с которыми органы власти взаимодействуют; – чьего расположения добиваются; – которым администрация предоставляет продукт своей деятельности	изменение поведения участников инновационной деятельности, уровень удовлетворения	Долгосрочное влияние на науку, экономику и общество

Для оценки состояния инновационной деятельности применяются широко известные методические руководства по оценке инновационного развития отдельных стран, опирающиеся на систему отдельных индикаторов: «Семья Фраскати» (Организация экономического сотрудничества и развития, 1982–2005), Европейское инновационное табло (для международного сравнения индикаторов инновационного развития стран) и др. В научных работах российских исследователей индикаторы инновационного развития применительно к диагностике состояния и управлению научно-технической и инновационной деятельностью на уровне субъекта Федерации для отдельных участников инновационной деятельности в регионе наиболее полно и подробно в методическом плане разработаны Е.А. Монастырным¹ и апробированы Администрацией Томской области при разработке стратегических документов региона. Вместе с тем, по оценке авторов статьи, приведенные индикаторы не в полной мере позволяют учитывать компетенцию каждого уровня управления в формировании региональной научно-технической политики.

Авторами составлена схема функций органов управления, которая отражает конкретный вклад каждого уровня управления в виде локальной или совместной деятельности при выполнении стратегических установок инновационного развития территории и их реализации. Механизмы реализации инновационной политики, их ресурсное сопровождение зависят от уровня иерархии управления. К настоящему времени они достаточно развиты на федеральном и региональном уровнях, но значительно «урезаны» на уровне муниципалитетов, что не всегда позволяет стимулировать и реально поддерживать инновационные начинания даже в крупных городах, обладающих развитым научно-образовательным и инновационным потенциалом, и в Академгородках.

¹ Монастырный Е.А., Грик А.Е., Заварзин А.А. Совершенствование статистического наблюдения инновационной деятельности организаций // Инновации. – 2004. – № 8.

2.3. ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРИ УЧАСТИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Прикладные аспекты разработки механизмов управления инновационной деятельностью и используемых целевых индикаторов для оценки состояния инновационного развития территории, а также индикаторов, отражающих действия органов власти различного регионального уровня были апробированы при участии авторов при разработке стратегических документов для Сибири, Новосибирской области, г. Новосибирска и п. Кольцово. Описание основных механизмов управления инновационной деятельностью на уровне СФО, Администрации Новосибирской области и Мэрии г. Новосибирска в сфере управления научно-технической и инновационной деятельностью и индикаторов, которые предполагается достичь в качестве результата реализации ряда стратегических документов, приводится на рис. 2.2.

Механизм региональной инновационной политики на уровне Сибирского федерального округа¹. Важнейшими механизмами являются:

1. Государственная и региональная поддержка развития инновационной инфраструктуры, которую необходимо развивать по следующим направлениям:

- создание венчурных и посевных фондов для финансирования высокорискованных инновационных проектов и проектов, находящихся на ранних стадиях развития;
- стимулирование инкубации малого наукоемкого бизнеса;
- создание сетевого инструментария для содействия транснациональному и межрегиональному трансферу технологий;
- развитие системы информационного обеспечения процессов коммерциализации технологий;
- повышение квалификации инновационных менеджеров;
- создание особых экономических зон и технопарков;
- поддержка наукоградов и Академгородков;
- формирование в федеральном округе собственных институтов поддержки инвестиций и инноваций.

¹ Кравченко Н.А., Унтура Г.А. Возможности и перспективы инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 195–210.

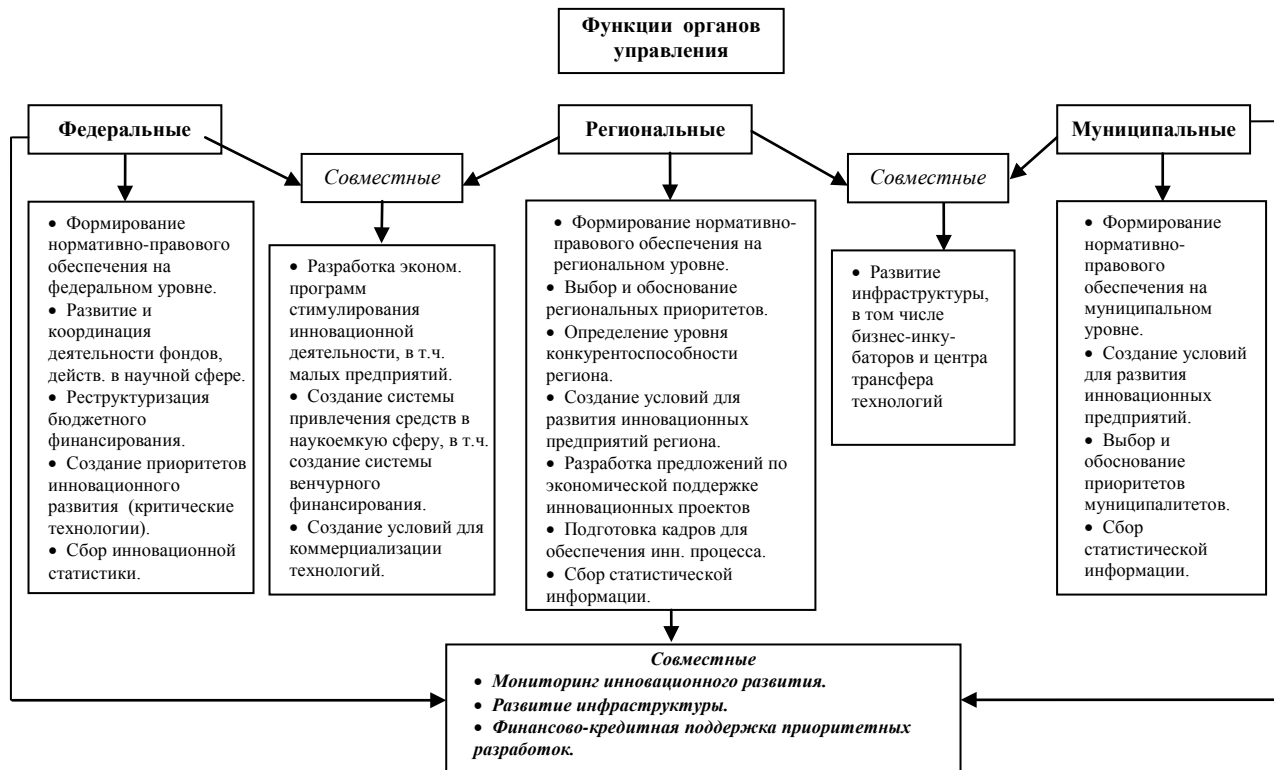


Рис. 2.2. Функции органов управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

2. Участие государства в финансировании инновационных процессов в регионе с помощью следующих инструментов:

- финансирование из инвестиционного фонда;
- создание банка развития и внешнеэкономической деятельности;
- развитие собственной индустрии венчурного финансирования на базе Российской венчурной компании (РВК);
- предоставление средств федерального и регионального бюджетов для создания региональных венчурных фондов, работающих с высокотехнологичными предприятиями;
- финансовая поддержка развития малых предприятий в научно-технической сфере с помощью государственных и частно-государственных фондов.

3. Совершенствование нормативно-правовой базы научно-технической и инновационной деятельности. Разработка и применение ряда нормативных и законодательных актов с внесением дополнений в существующие документы, проведением экспериментов и осуществлением пилотных проектов. В первую очередь необходимо нормативно решить следующие вопросы:

- обеспечить возможность создания институтами и вузами, имеющими статус государственных учреждений, хозяйственных предприятий на базе собственных законченных разработок;
- передать в собственность права на результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет бюджетных средств, непосредственно организациям-разработчикам;
- предоставить государственным институтам и вузам права на получение кредитов.

Необходимо совершенствование законодательства на муниципальном уровне по землеотводу под создание бизнес-инкубаторов, технологических центров и центров трансфера технологий на базе НИИ и вузов. Для развития частно-государственного партнерства в инфраструктурных и добывающих отраслях может быть использован механизм концессионных соглашений.

*Механизм региональной инновационной политики на уровне Администрации Новосибирской области*¹. Базовые условия, которые должна обеспечить региональная инновационная политика, можно сформулировать следующим образом:

1) создание благоприятных социокультурных условий для обеспечения современных стандартов качества жизни населения;

2) комплексное развитие инновационной инфраструктуры, обеспечивающей технологический коридор прохождению инноваций;

3) совершенствование и развитие системы подготовки и переподготовки кадров для инновационной деятельности;

4) создание условий для развития отечественного конкурентного рынка инноваций.

При разработке инновационной Стратегии развития Новосибирской области использовалась схема реализации инновационной политики (рис. 2.3).

Авторами предложена система индикаторов, которые отражают результативность отдельных основных мер, и механизмов, в которых Администрация области имеет свои инструменты участия, координации, контроля (табл. 2.2 и 2.3).

Механизм региональной инновационной политики на уровне муниципалитета г. Новосибирска. Базовыми условиями создания инновационной экономики в крупном городе являются:

1) развитие человеческого потенциала как основного ресурса инновационного потенциала;

2) развитие малого предпринимательства в инновационной сфере;

3) создание инновационной системы как механизма трансфера технологий и повышения конкурентоспособности;

4) развитие системы инвестиционного, в том числе венчурного обеспечения инновационной деятельности.

¹ Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.; Официальный сайт Администрации Новосибирской области <http://www3.adm.nso.ru/>; Официальный сайт г. Новосибирска <http://www.novo-sibirsk.ru/>; Официальный сайт Департамента экономики и планирования <http://www.adm.nso.ru/glaveu/index.shtml>; Официальный сайт Департамента науки, инновации, информатизации и связи <http://scidept.noolab.ru/>.

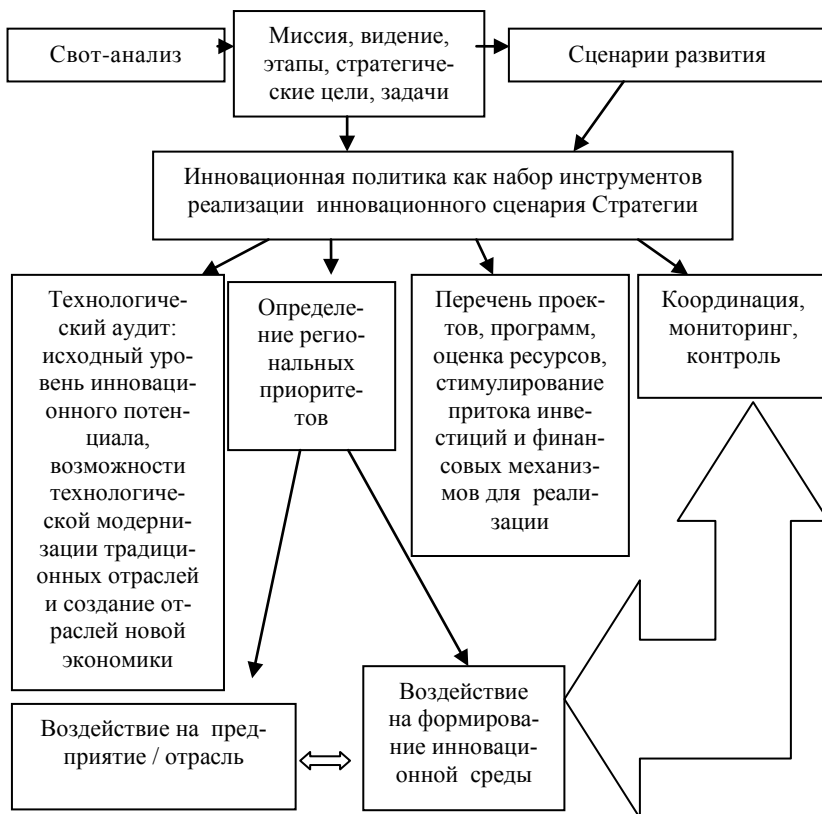


Рис. 2.3. Политика формирования инновационной среды региона

Реализации мер научно-промышленной политики за прошедший период позволила сформировать благоприятный инвестиционный климат и выстроить систему муниципальной поддержки инвестиционной деятельности:

- сформирована нормативно-правовая база;
- отработан механизм отбора и экспертизы значимых для экономики города инвестиционных и инновационных проектов;
- сформированы и действуют специальные структуры:
 - комиссия по содействию инвестиционной деятельности,
 - муниципальное предприятие «НОВИНКОР», задачей которого является привлечение инвестиций (ежегодно утверждается депутатами бюджет поддержки таких проектов);

**Механизмы реализации стратегических направлений
инновационного развития Новосибирской области**

Механизм	Результат - индикатор
1. Проектное управление развитием инновационной системы Новосибирской области, включая разработку и реализацию ведомственных, долгосрочных и областных целевых программ, а также создание управляющих компаний по технологическим кластерам, реализующим проекты и программы	1. Перечень, число программ, КВ: <ul style="list-style-type: none"> • федеральные • ведомственные • муниципальные 2. Управляющие компании
<ul style="list-style-type: none"> • максимальное развитие технопарковых структур, интегрированных общей инновационной (технопарковой) идеологией 	<ul style="list-style-type: none"> • Перечень и число технопарков, бизнес-инкубаторов. • Выработка продукции на 1-го занятого в технопарке
<ul style="list-style-type: none"> • повышение уровня мотивации участников инновационной деятельности при решении задач Концепции, включая конкурсную поддержку научно-технических и инновационных проектов 	Конкурсная поддержка, затраты на поддержку 1-го проекта в инновационной сфере
<ul style="list-style-type: none"> • формирование фондов развития, в том числе венчурных, посевных, создание региональных центров коммерциализации, сертификации и т.п. 	Институты развития в регионе: <ul style="list-style-type: none"> • венчурные фонды • региональные центры коммерциализации • центры трансфера технологий Центры сертификации
<ul style="list-style-type: none"> • поддержка деятельности бизнес-ангелов на территории области 	Освобождение от налогов бизнес-ангелов (подходящий налог)
<ul style="list-style-type: none"> • содействие созданию малых форм предприятий в научно-технической сфере 	Число созданных малых предприятий при содействии Администрации
<ul style="list-style-type: none"> • формирование общественных советов, например, совета по поддержке малого инновационного предпринимательства в Новосибирской области, для решения задач Концепции, требующих коллегиальных и системных решений 	Перечень общественных советов, требующих коллегиальных и системных решений
<ul style="list-style-type: none"> • взаимодействие участников Концепции преимущественно на основе частно-государственного партнерства по осуществлению программ и мероприятий в сфере научно-технической и инновационной деятельности 	Договора о государственно-частном партнерстве (ед., суммы осваиваемых средств)

Таблица 2.3

**Задачи исполнительных органов государственной власти
Новосибирской области по созданию условий для решения комплексной
задачи инновационного развития Новосибирской области**

Задачи	Результат - индикатор
<p>1. Развитие правовых и управленческих механизмов стимулирования производства конкурентоспособной инновационной продукции и услуг в интересах формирования на территории области комфортной среды для развития инновационной экономики</p>	<p>Число принятых правовых норм и управленческих механизмов по активизации инновационной деятельности</p>
<p>2. Совершенствование мер поддержки субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе через создание негосударственных фондов, оказывающих поддержку развитию научной, научно-технической и инновационной деятельности, при условии достижения максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от использования бюджетных и иных средств</p>	<p>Перечень мер поддержки субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе через создание негосударственных фондов</p>
<p>3. Стимулирование процессов формирования и создания новых высокотехнологичных производств и инновационной инфраструктуры в учреждениях науки и образования, на промышленных предприятиях области, призванных обеспечить коммерциализацию технологий, усиление интеграции производства с научными и образовательными коллективами, инновационными компаниями, формирование системы спроса/заказа на инновационные разработки со стороны промышленности и социальной сферы Новосибирской области</p>	<p>Перечень стимулов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • гранты • госзаказы на инновационные разработки
<p>4. Формирование единой унифицированной системы поддержки предпринимательства Новосибирской области, в том числе в научно-технической и инновационной сфере, ее информационного сопровождения и мониторинга</p>	<p>Единая унифицированная система поддержки предпринимательства Новосибирской области, в том числе в научно-технической и инновационной сфере</p>

<p>5. Совершенствование взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, Новосибирской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области с фондами, учреждениями науки, образования, бизнеса, производства, объединениями наукоемких фирм по вопросам реализации инновационной (технопарковой) идеологии, формирования и развития региональных технологических кластеров, содействия выполнению инновационных проектов на всех стадиях их развития</p>	<p>Число сформированных кластеров</p>
<p>6. Привлечение общественных объединений в сфере науки, образования, промышленности и предпринимательства, молодежной политики, социальной сферы к реализации технопарковой идеологии</p>	<p>Число привлеченных организаций</p>
<p>7. Концентрация ресурсов на достижение целей и задач по реализации Концепции</p>	<p>Общий объем и структура ресурсов</p>
<p>8. Формирование инновационной культуры в обществе, особенно в молодежной среде</p>	<p>Проведение олимпиад, курсов, форумов (их статус)</p>
<p>9. Подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства в сфере таможенного права; по распоряжению правами на результаты интеллектуальной собственности; налоговому стимулированию субъектов инновационной деятельности (в частности, отнесение на затраты средств, направляемых предприятиями на развитие инновационной деятельности, в том числе на подготовку и переподготовку кадров); в сфере земельных отношений и по другим актуальным вопросам в сфере инновационной деятельности</p>	<p>Число предложений, направленных в вышестоящие органы по совершенствованию законодательства в сфере:</p> <ul style="list-style-type: none"> • таможенного права, • по распоряжению правами на результаты интеллектуальной собственности, • по налоговому стимулированию субъектов инновационной деятельности (в частности, отнесение на затраты средств, направляемых предприятиями на развитие инновационной деятельности, в том числе на подготовку и переподготовку кадров), • в сфере земельных отношений, • по другим актуальным вопросам в сфере инновационной деятельности

- разработан и одобрен Президиумом мэрии Новосибирска проект комплексной целевой программы «Развитие наукоемкого производства и инноваций в промышленности города до 2020 года»¹. Всего на реализацию мероприятий программы будет затрачено более 63 млрд привлеченных и более 1 млрд руб. бюджетных средств.

Главная задача, которую планирует выполнить Новосибирск в результате реализации этого документа, – обеспечить рост экономического потенциала города путем существенного увеличения доли инноваций в промышленном производстве. Причем работа над созданием документа началась еще до того, как аналогичную задачу поставил перед страной Президент Российской Федерации Д. Медведев: перейти на инновационный путь развития экономики и к 2020 г. увеличить долю инноваций в производстве в 4–5 раз, а доля инновационной продукции в ВВП страны должна возрасти до 3%.

Начиная с 2008 г. над программой работали специально созданный Совет по научно-промышленной и инновационной политике, рабочие группы, тематические комиссии, НИИ, КБ, вузы, проектные организации, промышленные предприятия города, создаваемые организации инновационной инфраструктуры, общественные организации.

Как отметил мэр Новосибирска В.Ф. Городецкий: «Важно, что в сегодняшних непростых условиях наука, производственный сектор и власть объединились для поиска новых точек роста экономики города. Программа формирует четкое представление об уже существующих новых разработках. То есть проведена ревизия технологий, их прикладного значения для нашей территории, так как нельзя создать инновационную экономику без интеграции разработок во всю инфраструктуру жизни города. В программу включено более 200 мероприятий, связанных с современными технологиями, производством новых товаров и услуг. Это не значит, что все они должны быть реализованы в производстве, но все 200 проектов обозначены программой как перспективные.

Введена трехступенчатая система управления реализацией программы: Совет по научно-промышленной и инновационной политике, рабочие группы по секторам и сетевые группы будут координировать конкретные мероприятия».

¹ Адрес документа: <http://www.novo-sibirsk.ru/media/news/21534.html>

Реализация программы потребует изменения системы мониторинга основных направлений развития города. По мнению мэра В.Ф. Городецкого: «Нам необходимо будет отличать рост экономики за счет объема валового продукта от роста основных показателей за счет инновационной составляющей. Продолжится работа по созданию специальных стимулов для предприятий-инвесторов. Правда, это зависит не только от местной власти. Поэтому мы будем выходить с законодательной инициативой на федеральный уровень, чтобы создать определенные механизмы эффективной реализации программы. Что касается самих инвесторов, сегодня они начинают понимать, что нельзя развиваться без конкурентоспособности, которая в свою очередь возможна только с помощью создания и внедрения нового. Программа должна стать способом координации процесса модернизации экономики».

Документ сформирован на период до 2020 г. и будет реализовываться в 2 этапа. Первый этап (2010–2011 гг.): предполагается реализация антикризисных мер; содействие модернизации традиционных отраслей промышленности; развитие инновационной инфраструктуры и малого инновационного предпринимательства; поддержка пилотных проектов создания новых отраслей и производства высокотехнологичных услуг. Второй этап (2012–2020 гг.): мероприятия направлены на поддержку приоритетного развития отраслей экономики, основанных на постиндустриальных технологиях.

В результате реализации программы планируется достичь увеличения объемов инвестиций в основной капитал промышленных предприятий, доли инновационной высокотехнологичной продукции и услуг в валовом региональном продукте, роста экспортного потенциала. Также среди ожидаемых результатов – увеличение объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг организаций по чистым видам деятельности, улучшение условий и производительности труда в промышленности.

Совместные функции муниципального, регионального и федерального управления (на примере п. Кольцово). Совместные функции управления инновационными процессами властями всех трех уровней, которые получили широкую практику в наукограде Кольцово (важнейшем элементе инновационной системы Новосибирской области), можно сформулировать следующим образом.

◆ *Развитие инфраструктуры.* Кольцово выиграл конкурс Минэкономразвития на создание бизнес-инкубатора. Половина средств будет получена от федеральных властей, половина – из областного бюджета и местных капиталовложений. Бизнес-инкубатор был завершен в декабре 2006 г. и представляет собой трехэтажное здание на 3,5 тыс. м². В нем разместятся: инновационный центр, выставочный зал, помещение для встреч и конференций, а также 25–30 фирм научно-внедренческого и промышленного назначения инновационного типа, которые при желании смогут расширяться и пристраивать новые корпуса¹. Помещения бизнес-инкубатора будут сдаваться управляющей компанией клиентам бизнес-инкубатора в субаренду, со ставкой арендной платы, не превышающей 40% от ставки для аренды госимущества в Новосибирской области в первый год, 60% – во второй, 100% – в третий год. По истечении трех лет малое предприятие будет обязано покинуть бизнес-инкубатор.

Проведен ремонт внутриквартальных дорог, приобретена специальная техника, идет развитие инженерной инфраструктуры (ремонт и реконструкция тепловых сетей). Кроме того, по сообщению fedpress.ru, наукоград является одним из лидеров России в 2006–2007 гг. по темпам введенного нового жилья: 4 м² на человека.

◆ *Мониторинг инновационного развития* п. Кольцово на муниципальном уровне осуществляется наблюдательным советом и координационным научно-техническим советом, образованным Администрацией п. Кольцово. На областном уровне мониторинг проводит Департамент науки, инноваций, информатизации и связи Новосибирской области во главе с вице-губернатором Г.А. Сапожниковым.

◆ *Финансово-кредитная поддержка приоритетных разработок* осуществляется муниципальными властями из бюджета, частью образованного из возврата налоговых поступлений федеральных и региональных налогов. Таким образом, федеральные и региональные власти косвенно стимулируют финансирование инновационных разработок п. Кольцово.

◆ *Формирование рынков научной и научно-технической продукции наукоградов.* Это совместное обязательство было взято на себя властями всех уровней власти в Соглашении между Прави-

¹ Новости сайта www.naukograd-koltsovo.ru

тельством Российской Федерации, Администрацией Новосибирской области и Администрацией муниципального образования «Рабочий поселок Кольцово» о реализации программы (основных направлений) развития р.п. Кольцово как наукограда Российской Федерации на 2002–2007 гг., принятом в 2003 г. В рамках формирования рынков инновационной продукции предполагается организация ярмарок и выставок продукции, создание благоприятного налогового режима и, возможно, барьеров для проникновения инновационной продукции из других регионов на территорию НСО.

Доказательством действия по формированию рынков научной и научно-технической продукции является участие р.п. Кольцово в выставке, посвященной 70-летию Новосибирской области, на которой посетители могли ознакомиться с образцами продукции, выпускаемой в Кольцово: диагностическими тест-системами, продуктами питания, косметическими изделиями.

Таким образом, проведенное исследование позволяет определить критерии эффективности органов управления на муниципальном уровне для поддержки инновационной деятельности. Таковыми являются:

- степень эффективности механизма собираемости налогов и механизма возврата федеральных и региональных налогов на территорию муниципального образования;

- полнота нормативно-правового обеспечения на муниципальном уровне;

- существование механизмов финансирования инновационных предприятий из муниципального бюджета путем льготного кредитования и закрепления части пакета акций инновационных предприятий в собственности муниципалитетов;

- существование льгот по аренде земельных участков для строительства и расширения производственных мощностей инновационных предприятий;

- привлечение на территорию муниципального образования не инновационных средних и крупных производств для пополнения налоговых поступлений с целью дальнейшего использования поступивших средств для поддержки малых наукоемких производств;

- создание и поддержка инновационного центра или центра трансфера технологий для обмена информацией о новейших

научно-технических разработках с другими инновационными центрами за пределами региона и РФ;

– активное возведение объектов как инновационной, так и социальной инфраструктуры;

– комплексный подход к планированию, реализации и мониторингу программы развития совместно с областными и федеральными властями;

– участие муниципальных властей в региональных инициативах по формированию рынков инновационной научной и научно-технической продукции.

2.4. ИНДИКАТОРЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Индикаторы состояния инновационной деятельности можно разбить на 3 группы:

1) индикаторы для оценки инновационной деятельности отдельных участников научно-технической сферы региона, которые достаточно подробно изложены в литературе на методическом уровне и регулярно публикуются территориальными органами федеральной статистики (существуют и региональные модификации, например, в Томской области. Поэтому в данной статье вопрос о подобных индикаторах рассматриваться не будет);

2) индикаторы, используемые для межрегиональных сравнений;

3) индикаторы, используемые в виде целевых показателей в стратегических документах, разрабатываемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В качестве иллюстрации индикативные показатели для характеристики состояния инновационной деятельности, которые предполагается достичь в отдельные прогнозные периоды времени, приведены в табл. 2.4, 2.5 и 2.6.

В проекте комплексной целевой программы «Развитие наукоемкого производства и инноваций в промышленности города до 2020 года» намечено использовать следующие индикаторы для оценки состояния инновационного развития:

- объем промышленного производства;
- экспорт промышленной продукции;
- удельный вес наукоемкой продукции в общем объеме продаж;
- доля инновационных предприятий;
- объем инвестиций в основные средства промышленности;
- венчурные инвестиции в компании высокотехнологичных секторов;
- выработка на единицу промышленно-производственного персонала;
- средняя заработная плата в промышленности;
- прирост числа малых инновационных предприятий.

Рассмотренные подходы к формированию эволюционной институциональной модели инновационных преобразований в экономике крупного региона опираются на накопленный научный задел по исследованию разнообразных подходов к разрешению противоречий и преодолению препятствий для осуществления реальных инноваций в сибирском регионе.

Важным выводом проведенного исследования является заключение авторов о том, что инновационные преобразования в экономической системе региона (крупного города) могут быть успешными, если эти преобразования предлагаются на местном уровне и постепенно охватывают систему полностью, что и отражает эволюционность развития институтов.

Взаимосвязанность и взаимообусловленность инновационных мероприятий в регионе может быть обеспечена с помощью аналитических согласований конкретных планов и действий органов власти, представляющих вертикаль властных полномочий при осуществлении инновационных проектов разных уровней. Фактически подобные мероприятия, представляющие собой своеобразную «матрёшку», сбалансировано охватывающую весь спектр инновационных преобразований в региональной экономической системе, определяют состав и содержание региональной инновационной политики в переходной экономике.

Показатели научного и инновационного потенциала Новосибирской области в инновационной системе РФ

Показатель	Место в РФ									Справочно (фактическое значение)	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2007	2008
Число организаций, выполнявших исследования и разработки	4	4	5	5	5	4	6	5	4	109	107
Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, чел.	7	6	6	6	6	6	7	7	5	22561	21597
Внутренние затраты на исследования и разработки, млрд руб.	7	7	7	7	7	7	7	7	6	9,8	10,7
Патенты (выданные на изобретения)	9	8	9	9	10	10	11	8	9	449	502
Число созданных передовых производственных технологий	15	11	8	12	8	8	8	8	8	22	23
Число использованных передовых производственных технологий	33	31	35	29	33	27	30	28	29	1860	2019
Инновационная активность организаций, %	54	49	58	56	49	58	70	70	67	4,9	5,4
Затраты на технологические инновации, млрд руб.	19	25	50	50	55	39	43	25	30	2,6	2,5
Объем инновационных товаров (работ, услуг),%	35	33	30	37	39	38	57	59	39	2,0	3,4

Примечание: Используются данные официальной федеральной статистики, что позволяет проводить межрегиональное сравнение отдельных субъектов; см. Наука в Новосибирской области 2003–2008 гг. Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области. – Новосибирск, 2009. – С. 6, 57, 63, 66, 94.

Таблица 2.5

Целевые индикаторы развития инновационной системы Сибири

Показатели	2008 г.	2010 г.	2011 г.	2015 г.	2020 г.
Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, чел.	53956	55100	57300	59000	61000
Доля молодых ученых до 39 лет, %	12	14	15	22	27
Число международных исследовательских центров на территории Сибири	12	13	13	15	20–23
Доля научных журналов с международным рейтингом, % от общего числа аналогичных журналов РФ	> 1	2	2	5	7
Выдано патентов на изобретения	2163	2500	2700	3600	4200
Число созданных передовых производственных технологий	93	115	138	200	340
Внешнеторговый оборот (экспорта и импорта технологий и услуг технического характера) в Сибирском федеральном округе, % от общероссийского показателя	5,7	7,0	8,3	9	12
Удельный вес научно-исследовательских организаций и вузов, имеющих доступ к Интернету по выделенным каналам связи, %	58	62	75	90	100
Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, %	7,7	9–10	11	12–15	20–25
Численность студентов на 10 тыс. населения	488	490	494	496	520
Индекс развития человеческого потенциала	0,745	0,758	0,760	0,781	0,885
Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров и услуг, %	2,1	3–4	5	8	10–15
Доля затрат на НИОКР в общем объеме отгруженной продукции промышленности, %	Менее 1	1	1,5	2	2–4
Доля высокотехнологичного сектора в ВРП, %	2–5	7–8	9	10–13	14–17

Таблица 2.6

**Индикаторы инновационного развития
Новосибирской области, %***

Цели, задачи	Показатель – целевой индикатор	Текущий период	Программный период	
		2008 г. (оценка)	2010 г.	2015 г.
Стратегическая цель:	Доля высокотехнологичного сектора в ВРП (продукция и услуги)	15,0	17,0	23,0
Устойчивое развитие инновационной системы НСО для повышения конкурентоспособности экономики и роста качества жизни населения	Среднегодовой темп роста производительности труда на высокотехнологичных производствах	108,0	109,0	110,0
	Доля высокотехнологичных отраслей в структуре обрабатывающей промышленности	15,1	17,0	21,0
	Индекс физического объема промышленного производства, высокотехнологичной продукции по кругу обследуемых предприятий, % к предыдущему году	109,8	111,3	117,8
	Доля предприятий, осуществляющих инновации, в общем количестве предприятий	5,0	13,0	20,0
	Доля инновационной продукции в выпуске промышленности	2,0	8,0	15,0
	Ежегодный прирост числа малых инновационных предприятий	15	25–32	40
	Количество вновь созданных рабочих мест, приходящихся на 1 компанию малого инновационного бизнеса	3–5	8–10	18,0
	Доля товаров и услуг инновационного характера в общем выпуске продукции и услуг инновационно-активных малых предприятий	20,0	35,0	50,0
	Доля услуг сектора ИКТ в ВРП	1,8	4,0	8,0

* *Источники:* Стратегия социально-экономического развития НСО до 2025 г.; Концепция инновационного развития до 2015 г.

2.5. СОСТОЯНИЕ И РЕСУРСЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СЕКТОРА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

По данным многих западных экономистов (Pritchett L., Spiegel M., Bils M., Barro R.), резкий рост образовательного потенциала населения развивающихся стран с 1960 по 1985 год практически не сказался на темпах экономического роста. Одна из причин этого состоит в том, что значительный запас образования, накопленный населением, может слабо влиять на показатели экономического развития, если он не задействован в полной мере в производственных процессах, например при высоком уровне безработицы или неэффективном использовании квалифицированной рабочей силы (российские тенденции). В то же время относительно успешные экономики могут восполнить недостаток тех или иных категорий работников путём поощрения внешней трудовой миграции (ситуация в США).

Несмотря на то что образовательный уровень населения Новосибирской области (НСО) и Сибирского федерального округа (СФО) не уступают, а зачастую и опережают среднероссийский, и в этом регионе расположены сильные, известные в стране и за рубежом институты и университеты, для перспективного экономического развития, для инновационной экономики этого недостаточно (табл. 2.7).

Таблица 2.7

Уровень образования населения НСО по переписи 2002 г., тыс. чел.

Показатель	РФ	СФО	НСО	На 1000 чел. населения		
				РФ	СФО	НСО
Всё население с 15 лет и более	121298	16523	2276	1000	1000	1000
В том числе имеют:						
Высшее профессиональное образование	19380	2313	384	160	140	168
Неполное высшее профессиональное образование	3750	473	79	31	29	35
Среднее профессиональное образование	32942	4521	613	272	274	269
Начальное профессиональное образование	15367	2193	295	127	133	130
Не имеют начального общего образования	1199	200	27	10	12	12

Таблица 2.8

Охват населения образованием в НСО (на начало учебного года)

Показатель	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Численность обучающихся – всего, тыс. чел.	583,1	561,4	544,5	523,4	504,9	492
На 10000 населения, чел.	2174,9	2100,4	2049,6	1978,6	1915,3	1863,6
В том числе:						
– в общеобразовательных учреждениях	326,1	305,3	287,1	272,6	261,4	256,1
– в учреждениях начального проф. образования	31,3	30,8	28,6	25,4	21,8	19,5
– в учреждениях среднего проф. образования	55,1	54,5	53,8	50,7	47	42,3
– в учреждениях высшего проф. образования	166,8	167	171,2	170,9	170,9	170,6
– в аспирантуре и докторантуре (на конец 2003–2008 гг.)	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,5

По данным Облстата по Новосибирской области, произошло падение числа обучающихся в относительном измерении (на 10000 чел. населения): с 2174,9 чел. в 2003/04 учебном году до 1863,6 чел. в 2008/09 учебном году. Наиболее резко за этот период произошло падение численности учащихся начального профессионального образования (с 31,3 до 19,5 чел.). Самый стабильный показатель – обучающиеся в аспирантуре и докторантуре, однако в 2008/09 учебном году произошло снижение и этого показателя (табл. 2.8).

В настоящее время в ряду натуральных измерителей человеческого капитала, формированию которого и служит система образования, превалируют оценки количества образования, которые составляют основу для денежных оценок накопленного человеческого капитала. Например, среднее число накопленных лет образования, которое измеряется разными методиками, следовательно, имеет разные оценки (в США в 2000 г. по методике Бэрроу–Ли среднее число лет обучения составляло 12,05, а по методике Коэна–де Сото – 12,63, в Бразилии – 4,88 и 7,50, в Германии – 10,20

и 12,95 соответственно). Показатели, характеризующие структуру населения по уровню образования (численность и соотношение лиц с различным уровнем образования в работающем населении и в населении в целом), менее удобны для эконометрических моделей, но лучше отражают связь образования и накопления человеческого капитала. По этим показателям РФ занимает неплохое место (табл. 2.9).

Таблица 2.9

**Распределение экономически активного населения
по уровню образования***

Страна	Доля имеющих образование менее полной средней школы		Доля имеющих образование полной средней школы		Доля имеющих завершённое послешкольное образование	
	2001 г.	2007 г.	2001 г.	2007 г.	2001 г.	2007 г.
США	17,1	9,5	39,5	29,4	43,3	61,1
Россия	12,1	6,4	33,9	41,1	54	52,5
Германия	17,3	17	58,9	59	23,8	23,9
Корея	14,2	23	43,7	42	24,9	35
Бразилия	73,9	62,5	18,6	28,9	6,9	8,6

*Источник: Key Indicators of the Labour Market (KILM) / Geneva, 2007, www.ilo.org/public/english/employment/start/kilm/

В качестве дополнительных индикаторов накопленного человеческого капитала, применяемых для сравнения стран, часто используют численность и долю в населении исследователей, обладателей научных степеней, долю занятых в НИОКР и в образовании, а также показатели потока – охват различными ступенями образования соответствующих возрастных групп (численность студентов, аспирантов и докторантов, доля затрат на образование и науку в ВВП и т.д.).

По данным табл. 2.10 видно, что плавный рост наблюдается до 2007/2008 г., а затем обнаруживается спад в негосударственном секторе – с 78,8 до 63,4 тыс. чел. В государственном секторе при небольшом росте (с 340,4 до 341,1 тыс. чел.) также наблюдается общая тенденция замедления.

**Численность профессорско-преподавательского персонала (ППП) вузов РФ
(на начало учебного года, тыс. чел.)**

Показатель	1970/ 71	1980/81	1990/ 91	1995/96	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Численность ППП в гос. секторе	159,5	204,0	219,7	240,2	265,2	272,7	291,8	304,0	313,6	322,1	334	340,4	341,1
– доктора наук		9,6	13,7	20,1	28,0	29,8	32,3	34,2	35,8	37,3	39,4		
– кандидаты наук		92,4	115,2	117,5	125,4	128,5	135,5	142,2	148,6	155,3	162,8		
– профессора			12,9	21,1	27,0	28,2	30,6	31,5	32,5	33,3	34,7		
– доценты			73,1	85,6	89,8	90,2	94,6	97,8	99,6	102,2	105,6		
Численность ППП в негос. секторе				13,0	42,2	46,9	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0	78,8	63,4
– доктора наук				2,1	5,2	6,2	6,2	6,6	6,7	11,0	15,6		
– кандидаты наук				6,3	19,7	20,9	21,3	22,7	22,9	31,1	36,7		
– профессора				2,0	5,2	6,0	5,8	6,1	6,1	9,5	13,2		
– доценты				4,9	15,3	16,3	15,9	16,4	16,1	20	23,1		

В табл. 2.11 для Новосибирской области видно падение всех показателей в 2008 г. по сравнению с 2007; и хотя на 2006 г. приходится максимальная доля выпуска защитившихся аспирантов, но затем сокращается как число аспирантов, так и докторантов. Отчасти это можно объяснить тем, что падает также численность населения НСО (с 2030 тыс. чел. в 2001 г. до 1985 тыс. чел. в 2008 г.), однако, поскольку планируется переход на инновационный путь развития, этот показатель должен абсолютно расти.

Таблица 2.11

**Показатель послевузовского профессионального образования
в НСО в 2004–2008 гг., чел.**

Показатель	2004	2005	2006	2007	2008
Аспирантов – всего, на конец года	3724	3681	3655	3728	3446
В том числе обучаются:					
– с отрывом от производства	2535	2553	2472	2438	2321
– без отрыва от производства	1189	1128	1183	1290	1125
Докторантов – всего, на конец года	114	103	99	91	77
Выпуск аспирантов	749	812	848	836	752
В том числе с защитой диссертации	183	183	201	182	162
Выпуск докторантов	37	36	36	35	31

К сожалению, этими формальными показателями нельзя уловить параметры качества. Для этого можно использовать удельные затраты ресурсов либо такие не стоимостные показатели, как результаты международного тестирования (школьников, студентов). Самый старый способ оценки – грамотность населения, однако сейчас он перестаёт быть актуальным для развитых стран (см. табл. 2.7 для РФ и НСО). В развитых странах используются показатели функциональной грамотности, определяемые на основе специальных тестов. Так называемый IALS (International Adult Literacy Test) тест исследует потенциал обучаемости (адаптируемость к изменениям), развития базовых навыков, необходимых для ориентации в обществе. Это необходимо чтобы уловить

навыки взрослого экономически активного населения, приобретённые вне системы формального образования, в том числе после его завершения. Если же сопоставить данные этого теста с тестами по оценке знаний школьников и с показателем среднего числа лет обучения, то обнаруживается слабое согласование. Так, например, хотя значения индикатора средних лет образования в странах ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) относительно близки, но по результатам IALS запасы человеческого капитала в этих странах сильно различаются. По этому показателю лидируют Швеция, Норвегия, Финляндия, характеризующиеся эгалитарными системами образования, приверженностью социальному государству и активным вмешательством государства в отношения на рынке труда. Поскольку эти качественные показатели частично противоречат друг другу, их получение трудоёмко, поэтому чаще всего используются показатели оценки количества образования.

В современном обществе распространилась концепция непрерывного обучения. Несмотря на тенденцию к увеличению средней продолжительности обучения в системе формального образования, её вклад в создание совокупного запаса человеческого капитала постепенно снижается. При этом получение навыков и компетенций взрослого населения происходит в основном в результате «обучения в процессе деятельности», а не в рамках специальных программ повышения квалификации. Хотя наибольший вклад в неформальное накопление человеческого капитала вносят творческие виды деятельности (НИОКР), но и в других секторах обучение в процессе деятельности играет растущую роль. По некоторым оценкам, вклад послешкольного обучения непосредственно на рабочих местах в современных развитых экономиках составляет почти половину накопленного человеческого капитала. Осознание того, что в человеческом капитале связь между объёмом осуществлённых инвестиций и качеством результата вовсе не очевидна, заставляет многих исследователей подойти с другой стороны – измерить масштабы накопленного человеческого капитала, отталкиваясь от отдачи, которую он приносит.

Отдача от человеческого капитала зависит не только от его размеров, но и от внешних факторов – параметров спроса, экономических и институциональных условий. Человеческий капитал может не использоваться (безработица), недоиспользоваться (неполная занятость) или использоваться непроизводительно

Таблица 2.12

Численность занятых и безработных в экономике по уровню образования в 2007 г. по НСО и РФ (в среднем за год, % к итогу)*

Показатель	Всего	Высшее профессиональное	Неполное высшее профессиональное	Среднее профессиональное	Начальное профессиональное
Занятые в экономике					
РФ	100	27,8	1,5	25,9	17,6
НСО	100	25,3	2,9	26,6	14,1
Безработные					
РФ	100	11,5	2,5	18,8	18,6
НСО	100	22,8	2,4	16,4	16,0

* По материалам выборочных обследований.

(простые навыки на фоне высшего образования). В табл. 2.12 приводятся данные для РФ и НСО по безработице среди разных групп населения. Если сравнить показатели по безработным с высшим профессиональным образованием, то в РФ он равнялся 11,5%, а в НСО почти в два раза выше – 22,8%, т.е. отдача от человеческого капитала в Новосибирской области существенно меньше, чем в среднем по стране.

Кроме того, отдача от индивидуальных вложений может по разному распределяться между владельцем человеческого капитала, собственниками (менеджерами) предприятия, где этот капитал реализуется, и государством (обществом). Ожидаемые работником выгоды часто не доходят до него, оседая в звеньях-посредниках, плюс миграция может в несколько раз увеличить отдачу от практически не изменившегося человеческого капитала.

Для России характерна качественная неоднородность образования. С середины 1990-х годов начался процесс, когда вузы разбились на «элитную» часть, выпускающую конкурентоспособный человеческий капитал, и часть, дающую некачественное образование. Но проблема в том, что лучшая часть элитного сегмента не задерживается в РФ, лишь некоторая часть уходит в престижные секторы – ТЭК и финансы. В целом платежеспособный спрос отечественных работодателей не может конкурировать с западными условиями труда, что приводило и будет приводить к «утечке умов». К тому же в стране с середины 1990-х годов наблюдается тенденция роста собственного труда учащихся. Желание

студентов «сэкономить» время и силы на получение диплома приводит к разрастанию системы очно-заочного (вечернего) и заочного образования.

По данным И. Соболевой, по сравнению с 1995/1996 гг. доля студентов, получающих очное образование, упала в 2006/2007 гг. с 62,8 до 49% (в странах ОЭСР полноценное высшее образование получают не менее 70% студентов). В негосударственных вузах по очной форме обучается менее трети студентов, а среди студентов очного отделения распространено совмещение работы и учёбы. Различные опросы показывают, что до окончания вуза на регулярной основе начинают работать 50–75% студентов. Это «резко контрастирует с практикой большинства развитых стран, во многих из которых, с одной стороны, существуют жёсткие ограничения по найму на работу учащейся молодёжи, с другой – интенсивность учебного процесса просто не позволяет студентам выделить достаточно времени на регулярную трудовую деятельность в течение учебного года»¹.

Серьёзным индикатором качества обучения выступают затраты финансовых ресурсов. Этот показатель важен, так как является существенным элементом запаса человеческого капитала, измеряемого на основе оценки усилий в прошлом. Россия по этому показателю, как видно из табл. 2.13, отстает от многих стран.

Таблица 2.13

Удельные затраты на образование в 2005 г.*

Страна	Затраты на среднее образование в год, долл.	В % от среднего по ОЭСР	Затраты на высшее образование в год, долл.	В % от среднего по ОЭСР
ОЭСР	7804	100,0	11512	100,0
США	10390	133,1	24370	211,7
Германия	7636	97,8	12446	108,1
Ю. Корея	6645	85,1	7606	66,1
Бразилия	1186	15,2	9994	86,8
Россия	1754	22,5	3421	29,7

* Источник: Education at a Glance / OECD, 2008, p. 218, 221.

¹ Соболева И. Парадоксы измерения человеческого капитала // Вопросы экономики. – 2009. – № 9. – С. 67.

По показателям бюджетов домашних хозяйств российской статистики в части расходов на образование в общей структуре расходов на конечное потребление прослеживается следующая динамика (II квартал 2008 г. по сравнению со II кварталом 2009 г.). В целом по СФО расходы на образование в этих бюджетах остались теми же (1,1% от общего бюджета, такие же цифры и в целом по РФ), но по Кемеровской области прослеживается снижение с 0,7 до 0,6%, по НСО – с 0,5 до 0,2%, по Омской – с 1,9 до 1,7%, Красноярскому краю – с 1,4 до 1,3%. По Томской области наблюдается рост – с 1,1 до 2,3%, по Республике Тыва – с 1,7 до 2,2%, Хакасии – с 0,6 до 1,9%.

Анализ данных табл. 2.14 показывает, что доля учащихся за счёт средств федерального и местных бюджетов падает; следовательно, нагрузка на расходы домохозяйств, которые собираются дать детям высшее образование, возрастает, так как они вынуждены пользоваться платным обучением.

Таблица 2.14

**Доля студентов государственных вузов НСО
по средствам обучения в 2003-2009 гг. (на начало учебного года)**

Показатель	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
По договорам с юридическими и физическими лицами с полным возмещением затрат на обучение	61,5	61,4	62,1	63,3	63,3	63,6
За счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	38,5	38,6	37,9	36,7	36,7	36,4

В течение первого десятилетия реформ резкое падение зарплаты шло вместе с её перераспределением в пользу ориентированных на экспорт добывающих отраслей и финансово-кредитной сферы. Можно привести вывод, сделанный И. Соболевой: «Заложённые в этот период диспропорции, дискриминирующие человеческий капитал секторов, которые ответственны за инновационное развитие и способны внести наибольший вклад в совокупную факторную производительность, сохранились примерно до середины 2000-х годов ... Перспективы некоторого оздоровления намечились недавно, благодаря укрепившимся позициям бюджетного сектора и первой волны мирового кризиса, сопровождав-

шейся массовым избавлением работодателей от «офисного планктона»¹.

Необходимо учитывать и тенденцию роста зарплат чиновников, как федеральных, так и региональных. К началу 2009 г. средняя зарплата региональных чиновников достигла 30 тыс. руб./мес. (на 75% выше средней по стране). Как утверждает О. Дмитриева, член комитета по бюджету Государственной думы РФ: «В России зарплата чиновников выстраивается иначе, чем у врачей, учителей, библиотекарей и т.д. Зарплаты отечественной и региональной власти достигают 5–6 тыс. долл. и сопоставимы с окладами их коллег в Америке и Европе». Денежное содержание высших российских чиновников повышалось указами Президента РФ в сентябре 2008 и в начале 2009 г. (в разгар кризиса) и составляло у министров, депутатов и членов Совета Федерации 160 тыс. руб./мес. А губернаторы и региональные депутаты сами устанавливают себе зарплаты. Следовательно, можно ожидать, что вектор потока молодых выпускников устремится в этот сектор, подальше от инновационного поля.

Для реализации потенциала инновационной системы, по предварительным подсчётам Н. Кравченко и Г. Унтуры², «потребуются инвестиции в размере около 7 млрд долл. США ежегодно, или примерно 160 млрд долл. до 2030 г. ... Вложения в науку и технологические инновации составляют примерно 70% от общего объёма затрат, в подготовку кадров – 30%». Эта сумма должна быть использована эффективно, после анализа сложившейся структуры инвестиций в образовательный сектор, чтобы не открылась «чёрная дыра», куда безвозвратно канут выделенные средства. Проблема усугубляется выраженным экономическим спадом, который в НСО проявляется во многих аспектах ярче, чем у её соседей по федеральному округу.

Если в 2006 г. в динамике промышленного производства было отмечено определённое преимущество СФО по сравнению с РФ (104,6 и 103,9% соответственно), то по итогам 2007 г. СФО уже имел один из самых низких показателей темпов роста индустрии среди федеральных округов³. По объёму инвестиций на 1000 чел.

¹ Соболева И. Парадоксы измерения человеческого капитала // Вопросы экономики. – 2009. – №9. – С. 69.

² Кравченко Н., Унтура Г. Возможности и перспективы инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2009. – №4. – С. 209.

³ Сибирское экономическое обозрение. Вып. 16–17, июль 2009 г.

населения СФО является аутсайдером, опережая лишь Южный ФО. Размер иностранных инвестиций в СФО за 2008 г. упал до уровня 2004 г., их доля по отношению к РФ составила 7,9% (2007 г. – 12,3%, 2006 г. – 3,4, 2005 г. – 12,6, 2004 г. – 7,8%). По сравнению с 2007 г. объём иностранных инвестиций в округе сократился практически в 2 раза, по РФ – примерно на 15%.

Рост реальной зарплаты в 2008 г. по сравнению с 2007 г. составил 108,6%, что ниже чем в РФ (110,3%). По регионам Сибирского федерального округа успешными по показателю роста доходов населения стали Республика Бурятия и НСО, а по абсолютному показателю в СФО лидирует Красноярский край (15,8 тыс. руб./чел.). Однако последние данные не такие оптимистичные. Так, в 1-м полугодии 2009 г. по сравнению с 1-м полугодием 2008 г. реальная зарплата упала: в РФ она составляла 97,6%, в СФО – 97, в НСО – 97,4%.

Общая тенденция изменения числа учащихся и студентов на 10000 населения совпадает в РФ и НСО: для начальных профессиональных и средних учебных заведений она понижается, начиная с 2000 г. Что же касается высших учебных заведений, то существует различие. Инерция роста по РФ продолжается до 2008 г. включительно, а в НСО с 2006 г. наблюдается падение показателя количества студентов на 10000 населения. Даже по абсолютным количественным показателям – «принято студентов в вузы» и «выпущено студентов вузов» в НСО виден спад для государственных вузов, в противоположность подъёму в негосударственных, вплоть до кризисного 2008 г., когда в РФ обнаружился спад приёма как в негосударственные, так и государственные вузы. С некоторой долей уверенности можно сказать, что в НСО произошло насыщение имеющейся структуры государственных вузов. Можно дополнить это предположение данными по доле безработных с высшим образованием, которые в НСО ещё в 2007 г. были в 2 раза больше, чем в РФ: из всех безработных в НСО 22,8% были с высшим образованием, тогда как в РФ – 11,5% (по данным областной статистики).

На фоне общеэкономических трудностей как в глобальном, так в национальном и региональном планах Новосибирская область для эффективного освоения федеральных и местных инвестиций и развития своего образовательного сектора должна обратить особое внимание на анализ уже накопленного образовательного потенциала и оптимизацию его структуры. В настоящее

время в Правительстве РФ обсуждается законопроект о нулевом налогообложении тех сфер, которые задействованы в формировании человеческого капитала, т.е. образовательной и здравоохранительной. Если такие решения будут приняты, то появятся дополнительные стимулы и возможности построить качественную и эффективную образовательную систему, которая послужит адекватной платформой для инновационной экономики.

2.6. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СОЗДАНИИ И УПРАВЛЕНИИ ОСОБЫМИ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ЗОНАМИ

Особая, свободная или специальная экономическая зона (ОЭЗ или СЭЗ) – ограниченная территория с особым юридическим статусом по отношению к остальной территории и льготными экономическими условиями для национальных и/или иностранных предпринимателей. Главная цель создания таких зон – решение стратегических задач развития государства в целом или отдельной территории: внешнеторговых, общеэкономических, социальных, региональных и научно-технических задач¹.

Если в основу классификации ОЭЗ положить функции, которые они выполняют, то можно выделить следующие типы особых зон:

1) зона свободной торговли – территория, выведенная за пределы национальной таможенной территории; внутри проводятся операции по складированию товаров и их предпродажной подготовке;

2) промышленно-производственная зона (ППЗ) – территория, внутри которой налажено производство и/или переработка товаров (продукции) и их реализация;

3) технико-внедренческая зона (ТВЗ) – территория, внутри которой проводится создание научно-технической продукции, доведение её до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределения вычислений, а также оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем;

¹ Энциклопедия Википедия ru.wikipedia.org

4) туристско-рекреационная зона – территория, на которой ведется туристско-рекреационная деятельность: создание, реконструкция, развитие объектов инфраструктуры туризма и отдыха, развитие и оказание услуг в сфере туризма;

5) сервисная зона – территория с льготным режимом для фирм, занятых оказанием финансовых и нефинансовых услуг (экспортно-импортными операциями, операциями с недвижимостью, перевозками);

6) портовая зона – создается на территориях морских и речных портов, аэропортов для стимулирования развития портового хозяйства и развития портовых услуг, конкурентоспособных по отношению к зарубежным аналогам;

7) комплексная зона – включает в себя характеристики нескольких зон.

Особые экономические зоны создаются в разных странах для достижения экономических, социальных и научно-технических целей. Среди экономических целей можно выделить:

- повышение конкурентоспособности национального производства и его экономической эффективности;
- активизацию внешнеторговой деятельности;
- привлечение в экономику национальных и иностранных инвестиций;
- рост финансовых поступлений в бюджет страны и регионов.

Научно-технические цели направлены на:

- стимулирование создания новых технологий и активное использование уже существующих;
- ускорение внедрения результатов НИОКР;
- концентрацию ведущих инженерных и научных кадров на приоритетных направлениях и критических технологиях;
- привлечение венчурных компаний для финансирования исследовательских проектов и создания новых производств;
- повышение эффективности используемых производственных мощностей, в частности конверсионных.

Социальными целями являются:

- создание новых рабочих мест, рост занятости населения;
- обучение и подготовка высококвалифицированных кадров, способных работать на новейшем оборудовании, с учетом мирового опыта;

- насыщение национального рынка товарами и услугами потребительского назначения;
- рост благосостояния и уровня жизни населения, в том числе в экономически отсталых регионах¹.

Несмотря на разнообразие созданных ОЭЗ в разных странах, их объединяет ряд общих характеристик:

- применение различных видов льгот и стимулов, делающих функционирование в этой зоне привлекательным для предприятий:

- * таможенные льготы: отмена или снижение таможенных пошлин, упрощенные процедуры ввоза-вывоза товаров с территории зоны;

- * налоговые льготы весьма разнообразны, могут предусматривать как отмену уплаты части налогов в течение определенного периода времени (например, региональных налогов), так и льготные ставки, налоговые каникулы или предоставление государством налоговых кредитов;

- * фискальные льготы: возможность ускоренной амортизации оборудования, льготы по НИОКР и др.;

- * финансовые преференции: различные формы государственных субсидий, а также льготы на коммунальные услуги или льготы по аренде земельных участков внутри ОЭЗ;

- * административные льготы: упрощенные процедуры регистрации предприятий и лицензирования видов деятельности, сниженное число проверок, проводимых контрольно-надзорными органами в течение нескольких лет с начала функционирования особой зоны;

- поддержка ОЭЗ со стороны центральной, региональной, местной государственной власти, иногда возможность софинансирования создания особой зоны;

- наличие самостоятельного органа управления ОЭЗ;

- открытость зоны для инвестиций.

Первые СЭЗ появились в 1990-е годы. На тот момент не существовало законодательства об особых экономических зонах, а потому легальность существовавших в то время зон до сих пор остаётся под вопросом. Зоны организовывались государством для того, чтобы создать точки преодоления кризиса, а затем и роста

¹ Кархова И.Ю., Кунаков Д.А. Особые экономические зоны как инструмент повышения конкурентоспособности и диверсификации национальной экономики // Российский внешнеэкономический вестник. – 2007. – № 9.

отечественной экономики, привлечь инвестиции и разработать новые технологии. В это время были созданы такие СЭЗ оффшорного типа (территории со специальным налоговым режимом), как Калмыкия, Ингушетия, СЭЗ «Алтай», г. Барнаул в Алтайском крае, Бурятия, Углич и др. Как правило, компании в пределах оффшоров освобождались от выплаты региональных налогов, администрация устанавливала фиксированные суммы, которые предприятия должны были вносить в местный бюджет. Эти суммы вносились в бюджеты в долларах США, для того чтобы избежать обесценивания средств, вызванных инфляцией.

Администрация СЭЗ стремилась к тому, чтобы предприниматели открывали на территории зон новые фирмы. Действительно, льготные зоны были популярным местом регистрации фирм и компаний, однако реальное производство, как правило, находилось далеко от СЭЗ, в других регионах, в основном в Москве. Зоны также широко использовались для построения сложных финансовых и налоговых схем.

В 1999 г., когда стало ясно, что намеченные цели не выполняются, администрации зон ввели правило «70-90-70», суть которого состояла в следующем. Льготы, действующие внутри СЭЗ, предоставлялись только фирмам, у которых не менее 90% средств находилось в оффшорной зоне, у которых не менее 70% работников проживало на её территории, и доля их заработной платы в ФОТ также составляла не меньше 70%. На СЭЗ должно было приходиться не менее 70% основной деятельности компании. Однако фирмы нашли способ легально обойти введенное правило. В частности, имущество, находящееся за пределами СЭЗ, сдавалось компаниями в аренду постоянным жителям зоны и действующим в зоне компаниям¹.

К 2000 г. режим особых экономических зон имел в стране крайне негативную репутацию. Потери бюджетов региональных органов власти в результате налоговых льгот значительно превышали пользу оффшоров для экономики. Более того, иногда зоны становились сосредоточием коррупции и криминального бизнеса, их существование приводило к росту незаконной предпринимательской деятельности². Причина роста коррупции и нелегальной

¹ Плеханов И. Налоговый рай в регионах // Консультант. – 2006. – № 9.

² Мау В.А. Борьба с коррупцией: локальный опыт // Ведомости, № 125 (2147) от 09.07.2008.

деятельности заключалась в слабости государства, неспособного эффективно бороться с этими нарушениями. В нестабильной экономической ситуации крупные компании и серьёзные инвесторы не стремились вкладывать в экономику страны, и льготы, предоставляемые ОЭЗ, становились стимулами для экономических и финансовых махинаций.

В 2005 г. государство пересмотрело политику в отношении особых экономических зон и утвердило Федеральный закон «Об Особых экономических зонах в Российской Федерации»¹. Все свободные экономические зоны, действующие на тот период, прекратили своё существование, кроме Магаданской и Калининградской ОЭЗ. Кратко остановимся на основных положениях закона.

Особая экономическая зона – определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. На территории РФ могут создаваться особые экономические зоны следующих типов:

- 1) промышленно-производственные;
- 2) технико-внедренческие;
- 3) туристско-рекреационные².

Отдельным законом были определены портовые экономические зоны. В дальнейшем будут рассматриваться только особенности функционирования промышленно-производственных и технико-внедренческих зон.

Решение о создании особой экономической зоны на территориях субъекта Российской Федерации и муниципального образования принимается Правительством РФ и оформляется постановлением Правительства РФ. Площадь создаваемых промышленно-производственных зон не может превышать 20 км². Площадь создаваемых технико-внедренческих зон не может превышать 3 км². ОЭЗ создаются на 20 лет.

Особые экономические зоны создаются только на земельных участках в государственной и муниципальной собственности. Они могут располагаться только на территории одного муниципального образования и не должны полностью включать в себя территорию какого-то административно-территориального округа.

¹ Федеральный закон № 116-ФЗ «Об Особых экономических зонах в Российской Федерации».

² Статья 4, № 116-ФЗ.

К запрещенным видам деятельности внутри СЭЗ относятся: разработка, добыча и переработка полезных ископаемых (кроме минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов); металлургическое производство и переработка лома цветных и черных металлов; производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов).

Управление особыми экономическими зонами возлагается на федеральный орган исполнительной власти. Этот орган власти носит название Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) и находится в ведении Министерства экономического развития РФ. Финансирование расходов на содержание РосОЭЗ и его территориальных органов осуществляется за счёт средств федерального бюджета. Функции агентства включают: отбор заявок на создание ОЭЗ, ведение банка данных земельных участков и объектов недвижимости на территории ОЭЗ, управление этими земельными участками и объектами

недвижимости, мониторинг реализации соглашений о создании ОЭЗ, регистрацию резидентов зон, контроль за исполнением резидентами соглашений о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности.

Для координации деятельности исполнительных органов федеральной власти, региональных властей и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также физических и юридических лиц по развитию особой экономической зоны, контролю за выполнением соглашения о создании особой экономической зоны и за расходованием бюджетных средств, а также для создания перспективных планов развития ОЭЗ создаётся наблюдательный совет. В состав наблюдательного совета особой экономической зоны входят представители РосОЭЗ и его соответствующего территориального органа, представители исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также резидентов особой экономической зоны и иных организаций.

Некоторые функции управления ОЭЗ также возложены на ОАО «ОЭЗ», которое осуществляет создание в ОЭЗ полного комплекса объектов инфраструктуры. Финансирование деятельности акционерного общества осуществляется за счёт средств федерального бюджета, полный пакет акций компании находится в государственной собственности.

Резидентом особой экономической зоны признается коммерческая организация (или индивидуальный предприниматель в случае технико-внедренческой зоны) за исключением унитарного предприятия, зарегистрированная на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ, и заключившая с органами управления ОЭЗ соглашение о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности.

В случае промышленно-производственной особой экономической зоны резидент, согласно соглашению о ведении деятельности, обязуется инвестировать в промышленно-производственную зону не менее 10 млн евро в рублях, при этом сумма не менее 1 млн евро должна быть проинвестирована в течение года с даты заключения указанного соглашения.

Согласно ст. 36 116-ФЗ налогообложение резидентов особой экономической зоны осуществляется в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. Действующее законодательство предусматривает ряд налоговых льгот для резидентов ОЭЗ. Налогоплательщики могут экономить на расходах на НИОКР (табл. 2.15). В отличие от обычных плательщиков, для которых стоимость исследования равномерно включается в состав прочих расходов в течение года, зарегистрированные и работающие на территории ОЭЗ организации включают стоимость таких исследований в полном размере в период их осуществления. Это правило распространяется не только на резидентов, но и на все организации, зарегистрированные и ведущие деятельность в пределах ОЭЗ¹.

Закон об ОЭЗ также предусматривает «дедушкину оговорку». Под ней понимается гарантия от неблагоприятного изменения законодательства о налогах и сборах. Акты любого уровня власти о налогах и сборах, которые ухудшают положения налогоплательщиков, кроме актов, касающихся налогообложения подакцизных товаров, не применяются в отношении резидентов ОЭЗ в течение срока действия соглашений о промышленно-производственной, технико-внедренческой и туристско-рекреационной деятельности.

¹ Петрунин В.В. Особенности создания и налогообложения свободных экономических зон в России // Финансовые и бухгалтерские консультации. – 2007. – № 7.

Особенности налогообложения резидентов ОЭЗ*

Налог	Общий режим	Резидент ОЭЗ	
		ППЗ	ТВЗ
Налог на прибыль	24%	20% + ускоренное списание НИОКР (расходы признаются в отчетном периоде, не зависимо от того, были ли успешны НИОКР или нет) (ст. 262 НК)**	
		Ускоренная амортизация (X2) (ст. 259 НК) Возможно переносить убыток предыдущего налогового периода на текущий год	
ЕСН	26%	26%	14% + специальная регрессивная шкала (ст. 241 НК)
Налог на имущество	Макс. 2,2%	Освобождение на первые 5 лет (в некоторых ОЭЗ – на 10 лет)	
Земельный налог	Макс. 1,5%		
Транспортный налог	В зависимости от мощности двигателя		

* Налоговый кодекс РФ.

** Для резидентов ОЭЗ может устанавливаться пониженная налоговая ставка на прибыль, подлежащую зачислению в региональный бюджет, но не ниже 13,5%. Ставка может устанавливаться только в отношении прибыли от деятельности, осуществляемой на территории ОЭЗ, и применяться резидентом ОЭЗ при условии ведения раздельного учета доходов и расходов по этой деятельности от остальных доходов и расходов (ст. 284 НК).

На территории промышленно-производственных и технико-внедренческих ОЭЗ действует режим свободной таможенной зоны (СТЗ), при котором иностранные товары размещаются и используются в пределах территории ОЭЗ без уплаты таможенных пошлин и НДС с уплатой акцизов, а также без применения к указанным товарам запретов и ограничений экономического характера, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а российские товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу, в соответствии с таможенным режимом экспорта с уплатой акциза и без уплаты вывозных таможенных пошлин и НДС¹.

При вывозе с территории ОЭЗ на остальную часть территории России иностранных товаров, помещенных под таможенный режим СТЗ, взимаются подлежащие уплате ввозные таможенные пошлины, НДС и акцизы. При вывозе российских товаров из ОЭЗ на остальную часть территории России уплачиваются только НДС и акцизы.

При вывозе российских и иностранных товаров за пределы таможенной территории РФ ввозные таможенные пошлины и налоги не взимаются, а вывозные пошлины подлежат уплате в соответствии с таможенным режимом экспорта. В том случае, когда иностранные товары вывезены с территории ОЭЗ за пределы таможенной территории РФ в неизменном виде, вывозные пошлины не взимаются².

Можно говорить о том, что к настоящему времени государством сформирована нормативно-правовая база, необходимая для создания и функционирования ОЭЗ. Она включает в себя свыше 50 нормативно-правовых актов.

Экономист В. Мау отмечает, что в новом законодательстве заложен ряд принципов, которые делают ОЭЗ непривлекательными для коррупции и нелегальной деятельности:

– отказ от индивидуального подхода к формированию ОЭЗ (в результате индивидуального подхода в центре внимания региональных властей оказывалось не стимулирование производства, а перераспределение финансовых ресурсов в свою пользу);

¹ Статья 36 № 116-ФЗ.

² Успенский М.А. Особые экономические зоны как способ инвестирования в промышленные и инновационные проекты в России. Презентация, май, 2008, www.rosez.ru

– определение регионов, в которых организовываются ОЭЗ, происходит в результате открытого тендера, т.е. соблюдается прозрачность процесса;

– участие субъектов Федерации и муниципалитетов в финансировании ОЭЗ повышает ответственность властей при создании института;

– налоговые льготы не играют ключевой роли для развития зоны; в первую очередь ОЭЗ призваны снимать административные и инфраструктурные барьеры на пути инвестиций¹.

Кроме того, в ОЭЗ реализуется «принцип одного окна», который предусматривает исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей (граждан и юридических лиц) в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в разные инстанции различных документов и справок, т.е. гарантирует упрощенный административный режим.

Список существующих в настоящее время ОЭЗ представлен в табл. 2.16.

Как видно из табл. 2.16, к концу 2010 г. суммарные декларируемые вложения бюджетов всех уровней в ОЭЗ промышленно-производственного, технико-внедренческого и туристско-рекреационного типа достигнут 145,4 млрд руб. Осуществленные вложения могут быть несколько ниже. Основные направления капиталовложений властей – инвестиции в инженерно-транспортную инфраструктуру создаваемых ОЭЗ. В частности, более 30 млрд руб. из федерального бюджета планируется внести в уставной капитал ОАО «Особые экономические зоны» на строительство внутриплощадочной инфраструктуры; 40 млрд из общей суммы вложений пойдут на строительство аэропортов, автодорог, объектов водного хозяйства. Кроме того, при ОЭЗ предусмотрено создание социальной инфраструктуры: жилья, детских садов, школ и всего необходимого для жизни и деятельности специалистов.

В табл. 2.17 представлены данные о количестве резидентов в промышленно-производственных и технико-внедренческих зонах на конец 2008 г.

¹ Мау В.А. Борьба с коррупцией: локальный опыт // Ведомости, № 125 (2147) от 09.07.2008.

Таблица 2.16

ОЭЗ на конец 2009 г. и их характеристики

Название и месторасположение ОЭЗ	Тип зоны	Специализация ОЭЗ	Государственные инвестиции в инфраструктуру
1	2	3	4
Санкт-Петербург	ТВЗ	Производство ПО, средств связи и бытовой электронной аппаратуры, АСУ, медицинской техники. Разработка и производство аналитических приборов	до 2010 г. – 11,4 млрд руб.: 2,6 млрд руб. – 2007 г., 3,6 млрд руб. – 2008 г., 3 млрд руб. – 2009 г., 2,2 млрд руб. – 2010 г., доля федерального бюджета – 50%
Томск	ТВЗ	Информационно-коммуникационные, электронные и медицинские технологии, а также производство новых материалов	Инвестиции с 2006 г. по 2009 г. 15 млрд руб.: 74% – федеральный, 26% – региональный бюджеты
Дубна	ТВЗ	Электронное приборостроение, проектирование новых летательных аппаратов, разработка альтернативных источников энергии	12,8 млрд руб.
Зеленоград	ТВЗ	Разработка и освоение микросхем, изделий интегральной оптики, оптоэлектроники и интеллектуальных систем навигации, биоинформационных и биосенсорных технологий. Организация сквозного цикла сверхточной сборки электронных изделий и аппаратуры	2005–2010 гг. – 24 млрд руб.
Липецк	ППЗ	Производство бытовой техники и комплектующих к ней	4,8 млрд руб.: 3,3 млрд руб. из федерального бюджета, 1,5 млрд руб. из регионального
Алабуга, Татарстан	ППЗ	Выпуск автомобильных компонентов, автобусов, бытовой техники. Высокотехнологичное химическое производство	Планируемый объем инвестиций до 2010 г. – 10,8 млрд руб.

1	2	3	4
Алтайская долина, Республика Алтай	Туристско-рекреационная	Экологический, спортивный, рекреационный туризм	Общий объем федеральных инвестиций – 12,6 млрд руб.
Бирюзовая Катунь, Алтайский край	То же	Экологический туризм, лыжи	Общий объем гос. инвестиций в строительство до 2012 г. – 6,812 млрд руб.
Гранд Спа «Юца», Ставропольский край	То же	Оздоровительный туризм, лыжи	Общий объем бюджетных вложений в строительство инженерной инфраструктуры – 5,5 млрд руб.
Новая Анапа, Краснодарский край	То же	Яхты, морской спорт	Гос. инвестиций на создание инженерно-транспортной инфраструктуры – 412 млн евро (около 17,55 млрд руб. по текущему курсу на январь 2010 г.)
Ворота Байкала, Иркутская область	То же	Охота, рыбалка	8,5 млрд руб. из федерального бюджета (общая сумма финансирования для ОЭЗ Иркутской области и ОЭЗ Бурятии)
Байкальская гавань, Бурятия	То же	Экологический туризм	8,5 млрд руб. из федерального бюджета (общая сумма финансирования для ОЭЗ Иркутской области и ОЭЗ Бурятии)
Куршская коса, Калининградская обл.	То же	Яхты, экологический туризм	4 млрд руб.: 83,3% - федеральные инвестиции, 16,7% – региональные
Емельяново, Красноярский край	Портовая (аэро)	Грузовой связующий порт между Азией и Центральной Россией	3,25 млрд руб. из федерального бюджета, 3,75 млрд руб. из регионального бюджета
Ульяновск, Ульяновская обл., Поволжье	То же	Грузовой порт, ремонт самолетов	375 млн руб. из областного бюджета и внебюджетных источников, 762 млн руб. из федерального бюджета

1	2	3	4
Советская гавань, Хабаровский край	Порт (морской)	Ремонт кораблей, рыболовство	0,5 млрд руб. – местные власти, 3 млрд руб. – федеральное правительство
Калининград	«Старая» зона	Сборка оборудования на основе беспошлинного ввоза импорта, крупные инвестиции	
Магадан	То же	Сборка оборудования на основе беспошлинного ввоза импорта	
Алтай	Игорная	Для игорного бизнеса, основные клиенты – россияне	
Краснодар	То же	Для игорного бизнеса, основные клиенты – россияне	
Калининград	То же	Для игорного бизнеса, основные клиенты – россияне, жители ЕС	
Приморье	То же	Для игорного бизнеса, основные клиенты – россияне, жители Азии	

* *Источники:* Luihto K. Special Economic Zones in Russia – What do zones offer for foreign firms // Electronic Publications of Pan-European Institute, 2009, № 2, данные сайта www.rosuez.ru, информация из открытых источников, а также собственные расчёты автора.

Таблица 2.17

Резиденты ППЗ и ТВЗ на конец 2008 г. *

ОЭЗ	Число резидентов	Рост числа резидентов за последние 6 мес.	Дата открытия
Санкт-Петербург	26	0	2009–2010 гг.
Дубна	31	6	2008 г.
Зеленоград	11	0	2008–2009 гг.
Томск	36	11	октябрь 2008 г.
Липецк	13	4	январь 2008 г.
Алабуга	7	0	ноябрь 2007 г.

Источник: Tuominen K., Lamminen E. Russian Special Economic Zones // Electronic Publications of Pan European Institute, 2008, № 18.

В докладе членов Российского союза предпринимателей и промышленников высказано мнение, что позитивное влияние создаваемых ОЭЗ на региональную и национальную экономику зависит от возможности реализовать следующие преимущества:

- агломерационная экономия в рамках самих ОЭЗ;
- позитивные внешние эффекты (экстерналии) для предприятий, находящихся вне особых экономических зон¹.

Экономия от агломерации достигается вследствие функционирования группы предприятий на географически ограниченной области в том случае, если предприятия специализируются в одной или взаимосвязанных сферах деятельности. В ОЭЗ этому способствуют близость поставщиков и их клиентов, развитая производственная и информационная инфраструктура, присутствие фирм, ведущих НИОКР, результаты которых могут стать доступными для других компаний на территории зоны.

Позитивные экстерналии для компаний вне ОЭЗ это, в первую очередь, заказы, получаемые ими от компаний-резидентов, а также трансфер разработанных и внедренных в ОЭЗ технологий.

Кроме того, ожидается позитивное влияние особых экономических зон на развитие и функционирование малого бизнеса. Несмотря на то, что размещение малых инновационных предприятий будет возможно только в технико-внедренческих зонах (малые фирмы не смогут преодолеть инвестиционных барьер в 10 млн евро для вхождения в промышленно-производственные зоны), функционирующий в них благоприятный институциональный и административный режимы, а также льготное налогообложение и таможенное законодательство будут способствовать ускоренному развитию малых предприятий². Наибольшую выгоду от работы в ОЭЗ получают малые инновационные компании и компании в высокотехнологичных отраслях.

¹ Российский союз предпринимателей и промышленников «Об актуальных вопросах развития и оптимизации функционирования особых экономических зон», http://www.innovbusiness.ru/content/document_r_9F1F1D1F-0A52-4AD3-9CF5-FDEC0EF75CE5.html

² Пирожникова Л. Особые экономические зоны и малый бизнес // Материалы центра социально-консервативной политики от 18.06.2007.

В настоящее время ОЭЗ используются только для поддержания роста в наиболее развитых и благополучных субъектах Федерации. Этот механизм невозможно использовать для экономического развития в проблемных и депрессивных регионах, так как существует условие частичного финансирования зон региональным правительством. Кроме того, существующие критерии отбора регионов для организации в них особых экономических зон дают преимущества инвестиционно привлекательным субъектам Федерации. Тем не менее как в Европе, так и в таких странах, как Китай и Индия особые зоны создаются также для активизации экономических процессов в слабых регионах. Можно надеяться, что со временем политика в отношении ОЭЗ в нашей стране будет пересмотрена с целью учёта возможности развития депрессивных регионов посредством организации особых зон.

Финский экономист К. Лухто применяет SWOT-анализ к российским особым экономическим зонам¹, в результате которого им описаны сильные и слабые стороны, возможности и угрозы применительно к ОЭЗ в России.

SWOT–сильные стороны

1. Создана ясная законодательная база на федеральном уровне. Федеральное законодательство защищает резидентов ОЭЗ от неблагоприятных изменений в законодательстве на уровне регионов.

2. ОЭЗ предлагает таможенные преференции, налоговые льготы и другие привилегии, которые дают конкурентное преимущество их резидентам. По данным МЭРТ, налоговые льготы компании-резидента достигают 20–30% от суммы налогов.

3. В ОЭЗ действует принцип «одного окна», который снижает бюрократическую нагрузку для фирм-инвесторов.

SWOT–слабые стороны

1. Нереалистичные планы – типичная характеристика как планового периода экономики СССР, так и современных ОЭЗ. Пока не были достигнуты такие запланированные показатели, как вклад ОЭЗ в ВВП, рост занятости, количество новых продуктов и технологий; в действительности только несколько зон пока начали свою работу.

¹ Luihto K. Special Economic Zones in Russia – What do zones offer for foreign firms // Electronic Publications of Pan-European Institute, 2009, № 2.

2. Несмотря на обширную сеть исследовательских центров и организаций, занимающихся НИОКР, в России крайне низкая инновационная активность, которая практически отсутствует и в созданных ОЭЗ.

3. Российская бюрократия может стать серьезным препятствием инновационной активности в стране и, в частности, в ОЭЗ.

4. Администрации ОЭЗ и федеральные агентства должны более активно продвигать ОЭЗ в России и за рубежом, в том числе создавать благоприятные условия для привлечения инвестиций. Пока администрации ОЭЗ и федеральные агентства занимают пассивные позиции.

SWOT–возможности

1. Имидж ОЭЗ среди трудящихся, компаний и властей улучшился; они больше не воспринимаются как зоны коррупции и отмывания денег.

2. ОЭЗ могут стать дополнительным инструментом для усиления региональных центров, но для этого скорость развития зон должна значительно возрасти.

3. Возможная интеграция ОЭЗ с «Российской корпорацией нанотехнологий» может дать значительный толчок к развитию высоких технологий в России.

4. Более тесное сотрудничество с ведущими мировыми лидерами в области высоких технологий и глобальными исследовательскими корпорациями будут выгодны для российских СЭЗ.

SWOT–угрозы

1. Большинство ОЭЗ будут закрыты к середине 2020-х годов, а некоторые ещё раньше, в том случае если Россия решит аннулировать законодательство об ОЭЗ в связи с их низкой эффективностью. Фиксированный срок жизни снижает привлекательность зон в глазах потенциальных инвесторов.

2. Существует значительный риск того, что часть инновационных отраслей будут признаны стратегически важными и вход компаний в эти отрасли будет ограничен, что плохо повлияет на диверсификацию российской экономики.

3. Российские ОЭЗ должны принимать во внимание возможность и выгоду от иностранных инвестиций, поскольку: а) иностранные фирмы экспортируют в Россию новые технологии и новые методы управления организациями; б) без участия иностранных компаний российские компании будут концен-

трировать усилия на удовлетворении внутренних потребностей, а не мирового спроса; в) иностранные фирмы усиливают конкуренцию.

4. Настоящий финансовый кризис замедляет развитие ОЭЗ.

SWOT-анализ показал, что успех развития ОЭЗ в России во многом зависит от эффективности проводимой государством политики. Государство должно обеспечивать благоприятный административный, налоговый и таможенный режим компаниям – резидентам ОЭЗ, в то же время ограничивая бюрократию. Кроме того, большое значение имеет привлечение отечественных и, особенно, иностранных инвесторов в особые экономические зоны.

Проведённый обзор особенностей функционирования особых экономических зон в России выявил активное участие государства в происходящих процессах. Создана чёткая и прозрачная законодательная база; капиталовложения федерального и регионального правительств до 2010 г. в ОЭЗ оцениваются на уровне более 140 млрд руб. С помощью института ОЭЗ планируется значительно увеличить занятость и повысить вклад в ВВП регионов, в которых созданы особые зоны. Однако к настоящему моменту целью государства в области ОЭЗ является дальнейшая активизация производственных процессов в регионах-лидерах, т.е. ОЭЗ не являются инструментом стимулирования экономического развития в депрессивных регионах. Возможно, в недалеком будущем успех уже существующих особых зон позволит перенести их опыт в экономически отсталые регионы.

Глава 3

ТЕРИТОРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ ОБЛАСТИ

Повышение уровня социально-экономического развития муниципальных образований Новосибирской области требует анализа и выявления конкурентных преимуществ каждой территории и разработки механизмов, обеспечивающих эффективное использование этих преимуществ.

Население, система расселения и трудовые ресурсы. Общая численность населения Новосибирской области на конец 2008 г. составила 2639,1 тыс. чел. Распределение населения области по ее территории даёт среднюю величину плотности 15,0 чел./км² (т.е. почти в 2 раза больше, чем в целом по стране – 8,7 чел./км²). Наиболее высока плотность населения в восточных районах, где расположена Новосибирская агломерация, развиты транспортные связи, сконцентрирована бóльшая часть промышленного производства области, природные условия относительно благоприятны для развития сельского хозяйства. Здесь проживает ²/₃ населения региона. Плотность населения в г. Новосибирске составляет 2744 чел./км², в Новосибирской агломерации без г. Новосибирска – 438 чел./км². Наибольшая плотность населения среди районов характерна для Новосибирского района – 42,2, наименьшая в Северном районе – 0,7 чел./км². При этом в области значительное число населенных пунктов имеет численность населения менее 100 чел. Так, в Куйбышевском районе при плотности населения 2,3 чел./км² 33 населённых пункта имеют числен-

ность менее 100 чел. В Кыштовском районе при плотности населения 1,3 чел./км² 22 населённых пункта имеют численность менее 100 чел. Население тяготеет также к Транссибирской железнодорожной магистрали и федеральной дороге Челябинск – Иркутск. Менее всего заселены северные районы.

Численность городского населения составляет 75,3% в общей численности населения области. Городское расселение в Новосибирской области характеризуется наличием 5 городских округов, 30 муниципальных районов и 455 муниципальных поселений. Один город – крупнейший (Новосибирск), 2 – средних (Бердск и Искитим), остальные 11 городов относятся к категории малых.

Численность населения рабочих посёлков колеблется от 22,3 (Линево) до 3,9 тыс. чел. (Дорогино). Плотность сети городских поселений колеблется от 1 до 15 на 1000 км². Наибольшая плотность сети (10–15 городских поселений) отмечена в Новосибирском и Черепановском районах, расположенных на пересечении главных планировочных осей и вдоль них. Более низкая плотность (3–4) – в районах, граничащих с Новосибирским районом и обеспеченных транспортом по основным осям (в Искитимском, Коченевском, Мошковском, Тогучинском и Болотнинском). Плотность в два городских поселения на 1000 км² характерна для восточной и южной периферии перечисленных районов (в Ордынском, Сузунском, Татарском и Маслянинском районах), обеспеченных транспортом по осям следующего уровня (второстепенным осям), а также в Карасукском районе, выделяющемся на общем фоне более низких показателей плотности городских поселений. Менее двух городских поселений – в Барабинском, Краснозерском, Каргатском, Чановском, Купинском, Куйбышевском, Кольванском, Чистоозерном, Чулымском районах, расположенных западные районы с наибольшей плотностью и в юго-западных районах области, часть которых расположены по главной широтной транспортно-планировочной оси, но в стороне от основных узлов.

Чисто сельскими являются все северные районы – Кыштовский, Северный, Убинский, Усть-Тарский, Венгеровский, а также граничащий с Убинским районом Здвинский и соседние Баганский, Доволенский и Кочковский районы, в них городские поселения отсутствуют.

Новосибирск является центром крупнейшей моноцентрической агломерации, создающей сильнейший эксцентриситет в рас-

селении и планировочной организации восточной части области. В границах агломерации находятся и оба города средней величины (Бердск и Искитим). Внутри агломерации также наблюдаются существенные различия. Ядро зоны – г. Новосибирск занимает 1% территории, на которой проживает 67,9% населения агломерации и производится 90% выпускаемой в агломерации продукции, товаров и услуг. В западной части из 17 районных центров больше половины (9) являются селами, из 5 городов 4 представляют собой транспортные узлы.

Соотношение различных по людности групп поселений является одной из характеристик условий жизни населения области, поскольку именно крупные городские поселения в состоянии полноценно обеспечить население всем комплексом социальных услуг. Мировая практика свидетельствует, что городская среда начинает складываться в городах с населением 100–250 тыс. чел. С этой точки зрения система расселения области является недостаточно развитой. Уровень урбанизированности области (более 72% городского населения) характеризуется наличием одного крупнейшего города (более 1 млн чел.) и почти полным отсутствием городов с численностью населения 100 тыс. и более человек.

Из 30 районов области по итогам 2007 г. 9 районов имели приток населения: число прибывших превышало число выбывших с территории района. Лидером в этом списке являются Новосибирский (превышение 3105 чел.) и Маслянинский районы (1298 чел.). Положительное сальдо также у Искитимского, Кочневского, Мошковского, Ордынского, Тогучинского, Черепановского районов.

Доля трудоспособного населения в районах области в среднем составляет около 59%, что отличается от данных по области в целом (64%) и России (63,3%). Районы области схожи по возрастной структуре населения, но значительно отличаются по уровню занятости в экономике. Так, в Убинском районе более 64% населения находятся в трудоспособном возрасте и только 34% заняты в экономике района при уровне официально зарегистрированной безработицы в 3%. Состояние рынка труда районов можно характеризовать как скрытая трудоизбыточность.

В формировании территориального рынка труда Новосибирской области значительное место занимает малое предпринимательство. Всего на территории области в 2007 г. действовало 26914 малых предприятий, среднесписочная численность занятых

в которых составила 142 тыс. чел. Малые предприятия инвестировали более 12 млрд руб. Рост инвестиций составил 287% по сравнению с 2006 г. Из общей величины малых предприятий 20% находятся на территории районов области. На них трудятся около 12% численности занятых в экономике районов. Число малых предприятий на 1000 жителей по районам Новосибирской области значительно дифференцировано: от 1 предприятия в 8 районах области до 28 предприятий в Новосибирском районе при средних значениях по области 10,2 малых предприятия на 1000 чел. При этом доля занятых на малых предприятиях в общей численности занятых дифференцируется от 1% в Тогучинском районе до 47% в Барабинском районе.

Большое значение для территориальной сбалансированности труда имеет занятость в сфере предпринимательской деятельности, создаваемой индивидуальными предпринимателями. Предпринимательской деятельностью без образования юридического лица в 2007 г. в области занималось 58,7 тыс. чел. В сфере индивидуального предпринимательства занято 18,3% от общей численности занятого населения, при этом наемные работники составляют 10%. По данным Федеральной налоговой службы, в районах области числится более 19660 индивидуальных предпринимателей, их доля в численности занятых в районах составляет от 3 до 7%.

Особенности современной системы расселения Новосибирской области позволяют выделить основные проблемы и определить направления их решения.

1. Исходя из того, что именно средние и крупные города осуществляют полноценные функции оказания широкого комплекса качественных социальных услуг населению своих городов и смежных сельских районов и, кроме того, являются центрами зарождения и распространения инновационных технологий, управленческая политика Администрации области должна быть направлена на поддержку и стимулирование роста малых и средних городов области.

2. Актуальной задачей является формирование второго крупного города в западной части области на базе Барабинска и Куйбышева, который бы стал новым центром развития современной промышленности и сферы услуг.

3. Новосибирская агломерация оказывает двойственное влияние на остальную территорию области: с одной стороны, она

оттягивает на себя инвестиционные и трудовые ресурсы, с другой – генерирует и распространяет инновации. Развитие Новосибирской агломерации должно принять более осознанный и целенаправленный характер и обеспечить более рациональное размещение производственных мощностей и населения.

Природные ресурсы Новосибирской области. На территории Новосибирской области имеются природные ресурсы, которые усиливают ее потенциальную конкурентоспособность: месторождения нефти (разведанные запасы составляют 43 млн т, прогнозные – 113 млн т), антрацита (905 млн т и около 5,6 млрд т соответственно), золота (в Новосибирской области имеется около 20 т промышленных запасов), 4 месторождения мраморов с запасами более 8,5 млн куб. м, причем 2 из них относятся к высокодекоративным, пользующимся повышенным спросом. Разведано месторождение цементного сырья с балансовыми запасами известняков 138 млн т. Имеются значительные ресурсы подземных пресных, термальных и минеральных вод. Из 9,5 тыс. скважин ежедневно извлекается более 500 тыс. куб. м воды. Открыто 652 месторождения торфа с прогнозными ресурсами более 7,2 млрд т. Некоторые его виды применимы в медицинской и химической промышленности. В области достаточно песков, тугоплавких и огнеупорных глин, сапропели. В настоящее время выявлено крупное месторождение цветных металлов – титана и циркония. Для России это особенно важно, поскольку вся действующая минерально-сырьевая база данных металлов после распада СССР оказалась за границей. Около 26% территории области занято лесами, в которых представлены ель, сосна, пихта, кедр, береза, осина. Лесопользование характеризуется самым примитивным уровнем переработки.

Таким образом, распространенное утверждение, что область бедна природными ресурсами, не совсем справедливо. Для того чтобы оценить влияние наличия природных ресурсов на конкурентоспособность экономики области, необходимы:

- маркетинговые исследования соответствующих рынков сырья;
- анализ состояния технологий и научных исследований по переработке этого сырья;
- предварительная оценка возможности вовлечения сырьевых ресурсов в хозяйственный оборот;
- разработка инвестиционных предложений и их продвижение на инвестиционные рынки.

Производственно-экономический потенциал и особенности его размещения. Экономика Новосибирской области характеризуется агропромышленной направленностью. Объем валового регионального продукта области в 2007 г. составил 343 млрд руб. В структуре валового регионального продукта продукция промышленного производства составила 23%, сельского хозяйства – 8, строительства – 4, услуги – 65%. Доля производства товаров неоправданно занижена по сравнению со сферой услуг (доля промышленного выпуска значительно ниже, чем в среднем по России). Это не позволяет Новосибирской области в полной мере использовать свои конкурентные преимущества, связанные с диверсифицированностью производства и наличием большого инновационного потенциала.

Высокими являются уровни физического и морального износа основных производственных фондов во всех отраслях и сферах экономики области (свыше 40%). Проблема обостряется тем, что для нормализации ситуации недостаточно сохранить уровень производственных мощностей, необходимо повысить их качество и конкурентоспособность. Большая часть отраслей производства и инфраструктуры нуждается в кардинальном обновлении основных фондов. Наиболее остро обстоят дела в энергетике, где свыше 60% основных фондов отработало нормативный срок эксплуатации и находится на пороге аварийного выхода из строя. Только на новосибирских электростанциях изношенность котельного и турбинного оборудования составляет около 70%. Невысокие темпы модернизации и обновления производства на основе использования прогрессивной техники и современных технологий являются серьезным препятствием освоению и наращиванию объемов производства импортозамещающей продукции, способной конкурировать на внутреннем и внешнем рынках. В перспективе предстоит не менее 50% всех инвестиций направлять в обновление и перевооружение производственного аппарата Новосибирской области.

В структуре промышленности более 72% составляют обрабатывающие отрасли промышленного производства, представленные продукцией высокотехнологичных машин и оборудования, электрооборудования, транспортных средств, предприятиями, производящими строительные материалы, продукты питания. Около 10,5% промышленной продукции приходится на добычу полезных ископаемых, из которых 90,4% – добыча топливно-

энергетических ресурсов (уголь, нефть). Кроме того, на территории области осуществляется добыча нерудных материалов (гравий, песок, глина), а также золота.

Ведущие отрасли промышленности – машиностроение, в том числе оборонная промышленность, производство пищевых продуктов, цветная металлургия, электроэнергетика, химия и нефтехимия. В машиностроительном комплексе доминируют электротехническое машиностроение, авиа- и приборостроение, производство станков и сельскохозяйственной техники.

Промышленный потенциал области размещен по ее территории крайне неравномерно. Более 80% всего объема промышленного производства сконцентрировано на востоке области в г. Новосибирске, в Новосибирской агломерации этот показатель достигает почти 90%.

Экономика Бердска представлена электротехнической, легкой и пищевой промышленностью, промышленностью строительных материалов, Искитима – приборостроением, промышленностью строительных материалов, легкой, пищевой промышленностью и деревообработкой. Промышленное развитие малых по величине городов – районных центров Черепаново, Тогучина, Болотного, Чулыма и Каргата, а также районных центров – поселков городского типа Коченево, Колывани, Мошково, Маслянино, Ордынского, Сузуна и сёл Кочки и Довольное связано преимущественно с переработкой сельскохозяйственной продукции, производством строительных материалов и ремонтом техники.

Вторым по значению использования территории после восточного ареала можно считать расположенный вне зоны его влияния так называемый центральный ареал. Он может рассматриваться как зона влияния городов Куйбышева и Барабинска. Куйбышев характеризуется наличием в нем предприятий химической, строительной, пищевой и легкой отраслей промышленности. Расположенный практически рядом с ним Барабинск – центр сельскохозяйственного района с предприятиями пищевой, легкой и металлообрабатывающей промышленности. В этот ареал попадают также малый город – районный центр Купино, центры сельскохозяйственных районов – поселки городского типа Чаны, Чистоозерное, села Венгерovo, Убинское, Северное, Кыштовка.

Западный ареал, тяготеющий фактически к Омской области, представлен малым городом – районным центром Татарском и центром сельскохозяйственного района селом Усть-Тарка.

Южный ареал, граничащий с соседним Казахстаном, включает малый город – районный центр Карасук, центры сельскохозяйственных районов – поселок городского типа Краснозерское и село Баган.

В пределах области с сельскохозяйственными землями, занимающими около 60% ее территории (чуть менее половины из них пашни, более половины – кормовые угодья), сложились следующие основные зоны специализации сельского хозяйства: картофельно-овощные, зерновые, мясомолочные, животноводческие, зерно-овощные, зернокартофельные.

Воспроизводственные возможности сельской местности при продолжении сложившихся негативных тенденций в подавляющем большинстве случаев не способны сохранять сельскохозяйственное производство на прежнем уровне, следовательно, и существующую систему расселения. В сельской местности теряется не только экономический потенциал, но и большинство социальных функций (образовательная, культурная, религиозная и т.п.), а также квалифицированные трудовые ресурсы. Переход к рыночным отношениям усугубляет данную проблему: в связи с нехваткой средств в первую очередь закрываются сельские библиотеки, клубы и другие учреждения культуры. Деграция культуры в сельской местности существенно снижает устойчивость как сельских поселений, так и систем расселения.

Если специализацию районов области характеризовать показателем преобладающей отрасли в общественном производстве, то можно выделить промышленные районы (доля промышленности в общественном производстве около 50%), сельскохозяйственные (доля сельского хозяйства превышает 50%), районы с высоким уровнем развития розничной торговли (доля розничной торговли более 50%) и районы, в которых отсутствуют ярко выраженные отрасли специализации. В соответствии с этой классификацией 5 районов области можно отнести к районам с промышленной специализацией (Северный, Тогучинский, Искитимский, Чановский, г. Искитим); в 10 районах более 50% общественного производства составляет розничная торговля (Новосибирский, Маслянинский, Сузунский, Колыванский, Карасукский, Черепановский, города Обь, Куйбышев, Татарск, Барабинск); в 6 районах отсутствует четко выраженная специализация (Болотнинский, Купинский, Кыштовский, Мош-

ковский, Чулымский, города Новосибирск и Бердск); остальные районы относятся к сельскохозяйственным.

Другим показателем, характеризующим специализацию районов, является показатель занятости по отраслям. Структуру занятости населения в целом по области в 2007 г. по основным отраслям можно представить следующим образом: около 18% населения было занято в промышленности, 18,3% – в оптовой и розничной торговле, ремонтом автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, 10,4% – в сельском хозяйстве, 7% – в строительстве. Среди сельских районов Новосибирской области только 6 районов (Искитимский, Куйбышевский, Новосибирский, Сузунский, Тогучинский, Черепановский) имеют долю занятых в промышленности в общей численности занятых выше 10% и 5 районов (Новосибирский, Мошковский, Куйбышевский, Колыванский, Болотнинский) – долю занятых в сельском хозяйстве ниже 10%. Еще одна популярная отрасль, в которой занято население, – торговля. В 20-ти районах из 30-ти более 10% общей численности занятых приходится именно на торговлю. Таким образом, более половины всех районов Новосибирской области традиционно можно отнести к территориям с сельскохозяйственным типом производства, остальные – к смешанному типу.

Районы области значительно отличаются по производительности труда в отраслевом разрезе. В целом по промышленности выработка на 1 занятого в 2007 г. составила в Новосибирской области 915 тыс. руб., в сельском хозяйстве – 331 тыс. руб. По районам области соотношение выработки на 1 занятого в промышленности с максимальной производительностью (Северный район) в 800 раз превышает выработку на 1 занятого в промышленности с минимальной производительностью (Убинский район).

По районам области высока дифференциация производительности труда занятых в сельском хозяйстве. Лидером по этому показателю в 2007 г. был Новосибирский район, где на 1 занятого было получено более 1 млн руб. сельхозпродукции.

Анализ производительности труда по отраслям должен стать определяющим при разработке политики пространственного развития производительных сил области и определении специализации районов, обеспечивающей повышение их конкурентоспособности.

Приток трудовых ресурсов можно рассматривать как индикатор наличия потенциальных точек роста района. Как правило, высокое положительное сальдо притока населения совпадало с высоким ростом инвестиций в район: по сравнению с 2006 г. этот показатель для Новосибирского района составил 270%, для Искитимского – 260, для Маслянинского – 188%. Самые высокие показатели инвестиций в основной капитал на 1 жителя в Северном районе – 264 тыс. руб., самые низкие в Убинском районе – 3 тыс. руб. на человека. В среднем по районам области в 2007 г. объем инвестиций в основной капитал составил 20 тыс. руб. на душу населения при среднем по области – 32,3 тыс. руб., по РФ – 46,6 тыс. руб.

Существующая поляризация расселения усиливается неудовлетворительным состоянием и уровнем обеспеченности дорогами. Из 1,5 тысяч населенных пунктов, расположенных на территории области, дороги с твердым покрытием имеют только 57%. На начало 2007 г. Новосибирская область по удельному весу автомобильных дорог с твердым покрытием занимала 70-е место среди регионов России. На территории области полностью отсутствуют дороги I категории при наибольшей протяженности дорог II категории.

В сельских районах области значительны различия в уровне и качестве жизни населения. Остаются высокими дифференциация населения по доходам и доле населения с доходами ниже прожиточного минимума. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в 2007 г. составляла по области 12 тыс. руб. Различия в оплате труда по районам области колеблются от 12,9 тыс. в Новосибирском районе, 11 тыс. – в Северном до 3,7 тыс. руб. в Барабинском. Из 30 районов области 12 районов имели среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума, т.е. ниже 4030 руб. Удельный вес населения, получающего меры социальной поддержки, в общей численности населения колеблется от 68% в Ордынском районе до 5,7% в Коченевском. Объем жилищного строительства также неравномерно распределен по территории районов области. В Усть-Тарском районе в 2007 г. ввели 0,038 м² на 1 чел., что в 17 раз ниже ввода жилья в Новосибирском – 0,66 м². В целом по районам области в 2007 г. сдано более 203 тыс. м² жилья. В среднем в сельских районах области сдано 0,18 м² на 1 чел. В сельских районах области на получение нового жилья стоят на очереди около 14 тыс. семей. При таких темпах

строительства потребность в жилье можно было бы удовлетворить в течение 3–4 лет.

При относительно равномерной обеспеченности жильем (в районах области минимальная площадь на 1 чел. составила 16 м² в Искитимском районе, максимальная 22 м² – в Сузунском) качество жилищно-коммунальных условий проживания населения в районах значительно отличается от городского. Треть районов не имеет горячего водоснабжения. Только 6% жилого фонда Венгеровского и Кыштовского районов имеют канализацию, в Кыштовском районе водопровод имеется только в 10% жилого фонда. По параметрам газификации жилья и объектов коммунальной сферы область по-прежнему существенно отстает от среднероссийского уровня. Кроме того, порядка 22% жилого фонда отнесено к ветхому и аварийному.

В районах области избыточное число мест в общеобразовательных школах и мест в учреждениях начального профессионального образования (в среднем на одного учащегося приходится два места). В сфере здравоохранения на 1000 жителей в среднем приходится 2 врача и 11,4 больничных коек (по области эти показатели составляют 7 врачей и 9,9 больничных коек).

Таким образом, на территории Новосибирской области можно выделить две экономические зоны, которые относятся к разным типам воспроизводства, и их развитие имеет отличительные закономерности воспроизводственного процесса:

1) Новосибирск и Новосибирская агломерация, экономическая структура которых представлена наукоемкими производствами, высокоразвитой научно-образовательной и финансовой сферой, крупным транспортно-логистическим центром, что во многом определяет адаптивность к инновационному развитию и инвестиционную привлекательность агломерации;

2) воспроизводственный процесс на остальном пространстве области носит иной характер, обусловленный структурой экономики малых городов и сельских районов области, особенностями их ресурсного потенциала (сельскохозяйственной направленностью развития, устаревшими фондами, неудовлетворительным состоянием инфраструктуры и ее общей неразвитостью, дефицитом квалифицированных кадров, низкими доходами населения), низкой конкурентоспособностью производимой продукции, инвестиционной непривлекательностью и другими факторами, что

определяет дифференциацию уровня социально-экономического развития территории области.

Таким образом, одной из основных проблем социально-экономического развития области являются серьезные различия в уровне развития экономики и социальной сферы муниципальных образований. От решения этой проблемы зависит и расстановка приоритетов в действиях администрации, и структура целевых инфраструктурных программ, а тем самым и структура бюджетных расходов.

Вариация индикаторов социально-экономического развития районов Новосибирской области в 2007 г., измеренная отношением максимального значения к минимальному, представлена в табл. 3.1. Данные таблицы характеризуют современный уровень дифференциации муниципальных образований Новосибирской области по важнейшим показателям экономического и социального развития территорий. Наиболее велики различия между районами по индикаторам промышленного развития, душевым инвестициям и производству сельского хозяйства. Различия в индикаторах социального развития составляют 2–3 раза.

Для комплексной оценки различий в уровне социально-экономического развития муниципальных образований использовался традиционный метод рейтинговой оценки, основанный на выделении существенных показателей, характеризующих экономическое и социальное развитие территорий. В число факторов, характеризующих уровень экономического развития, были включены следующие душевые показатели: производство промышленной продукции, производство сельскохозяйственной продукции, инвестиции, розничный товарооборот, платные услуги.

При интегральной оценке уровня экономического развития территории учитывался весовой коэффициент значимости каждого фактора. В число факторов, характеризующих уровень социального развития, были включены следующие душевые показатели: среднемесячная зарплата, среднедушевые доходы, бюджетная обеспеченность, обеспеченность жильем.

На основе интегральной оценки уровня экономического и социального развития территорий была получена комплексная оценка, отражающая дифференциацию в социально-экономическом развитии муниципальных образований и ранг каждой территории.

Таблица 3.1

**Некоторые важнейшие индикаторы экономического и социального
развития муниципальных образований Новосибирской области**

Район	Промышленное пр-во, руб./чел.	Сельско-хозяйственное пр-во, руб./чел.	Инвестиции, руб./чел.	Доля занятого населения, %	Средняя зарплата, руб./чел.	Среднедушевые доходы, руб./чел.	Бюджетная обеспеченность, руб./чел.
В целом	50440	30890	6150	0,41	7240	4290	17290
Баганский	5400	47400	1600	0,38	5500	3300	22900
Барабинский	7600	13400	8200	0,45	7600	5300	17400
Болотнинский	13800	25300	3600	0,41	5900	3600	17400
Венгеровский	6400	42600	2900	0,43	5400	4800	19100
Доволененкий	9900	37600	5100	0,43	5300	3200	20600
Здвинский	4200	39100	7300	0,36	4900	4700	28100
Искитимский	87300	33000	5900	0,40	8800	4000	14000
Карасукский	24200	19100	7000	0,5	7900	6200	16800
Каргатский	1300	34200	6100	0,39	5400	3600	19700
Колыванский	3400	30400	1700	0,52	5800	3600	17900
Коченевский	3900	85900	3700	0,38	8600	4200	14600
Кочковский	1600	42700	1500	0,46	4900	4200	12900
Краснозерский	10300	43000	3200	0,47	5300	3700	15400
Куйбышевский	22000	8600	2800	0,40	6100	3900	18400
Купинский	16100	35300	4400	0,46	5800	4000	19400
Кыштовский	1600	19100	3500	0,42	6000	4100	23800
Маслянинский	20200	15600	5100	0,41	6500	4100	16600
Мошковский	4800	30000	5400	0,38	8400	3700	15300
Новосибирский	184100	33800	17700	0,40	10300	5100	12500
Ордынский	22900	51900	2400	0,36	7100	4200	17600
Северный	945800	16500	11900	0,40	10900	5200	37300
Сузунский	31100	32300	6000	0,42	6100	4400	16400
Татарский	19300	23800	7100	0,40	6700	4800	19300
Тогучинский	58000	21000	6500	0,40	6600	3300	14300
Убинский	600	15100	1200	0,34	6000	3600	19400
Усть-Тарский	200	50600	6600	0,45	5500	3800	27500
Чановский	43800	22600	5000	0,39	7100	5200	19000
Черепановский	37300	23600	3300	0,40	8200	3700	17300
Чистоозерный	17800	35500	1600	0,48	5400	4800	22000
Чулымский	3300	17700	4100	0,39	7600	4100	18000
Максимальное различие между районами	141,6	5,5	14,75	1,37	2,2	1,9	2,98

Примечание: При оценке различий по уровню промышленного развития были исключены районы с крайними показателями (Северный, Убинский и Усть-Тарский).

Качество сравнений будет тем выше, а пороговые значения (минимальные нормативы) снижения территориальных различий будут тем точнее, чем однороднее группа рассматриваемых территорий. Поэтому всю совокупность муниципальных образований области целесообразно предварительно разбить на «весовые категории», выделив две группы: 1) Новосибирск и 2) муниципальные образования области без учета г. Новосибирска.

Таблица 3.2

Сравнение важнейших показателей социально-экономического развития г. Новосибирска с соответствующими показателями развития Новосибирской области в 2005–2006, %

Показатели	2005	2006	2006 к 2005
Удельный вес населения г. Новосибирска в общей численности населения области	52,7	52,7	100,0
Различия в среднемесячной зарплате	129,5	128,8	99,5
Различия в среднем размере пенсий	106,1	106,4	100,3
Различия в обеспеченности жильем в расчете на одного жителя	102,1	102,0	100,0
Различия в обеспеченности врачами в расчете на 10000 чел. населения	139,7	146,8	105,0
Различия в обеспеченности средним медицинским персоналом в расчете на 10000 чел.	112,0	109,0	97,4
Различия в мощности врачебных АПУ в расчете на 10000 чел. посещений в смену	121,9	121,2	99,4
Различия в числе зарегистрированных преступлений в расчете на 100000 чел.	122,9	126,7	103,1
Различия в производстве промышленной продукции в расчете на одного человека	123,8	120,2	97,1
Различия в объеме строительства в расчете на одного человека	67,2	69,4	103,4
Различия во вводе жилья в расчете на одного жителя	136,8	146,4	107,0
Различия в обороте розничной торговли в расчете на одного жителя	131,1	125,0	95,3
Различия в объеме платных услуг населению в расчете на одного жителя	160,6	163,8	102,0
Различия в объеме инвестиций в основной капитал в расчете на одного жителя	115,3	120,4	104,4
Различия в бюджетных инвестициях в расчете на одного человека	134,8	136,3	101,1
Различия в инвестициях из средств федерального бюджета в расчете на одного человека	141,8	146,7	103,4
Различия по величине сводного весового индекса по всем сравниваемым показателям	120,7	122,0	101,1

Таблица 3.3

**Комплексная оценка рейтингов
муниципальных образований области**

Район	Население, тыс. чел.	Рейтинг по уровню экономического развития	Рейтинг по уровню социального развития	Комплексная оценка рейтинга района
В целом по группе районов	1072			
Баганский	18,0	21	25	25
Барабинский	47,0	10	2	5
Болотнинский	30,6	23	26	29
Венгеровский	22,0	20	18	19
Доволенский	21,2	18	30	27
Здвинский	17,9	5	20	11
Искитимский	72,4	7	10	7
Карасукский	47,6	6	3	3
Каргатский	20,4	12	27	21
Колыванский	25,8	28	22	23
Коченевский	46,5	17	6	10
Кочковский	16,8	27	28	30
Краснозерский	37,7	19	29	28
Куйбышевский	67,7	16	16	13
Купинский	34,7	11	21	14
Кыштовский	14,2	29	12	24
Маслянинский	26,3	15	19	16
Мошковский	39,7	26	11	18
Новосибирский	113,2	1	4	2
Ордынский	40,7	9	9	9
Северный	11,4	2	1	1
Сузунский	33,5	3	14	8
Татарский	44,1	4	7	4
Тогучинский	65,4	14	24	20
Убинский	18,1	30	17	26
Усть-Тарковский	12,9	8	5	6
Чановский	28,6	13	13	12
Черепановский	50,8	22	13	17
Чистоозерный	21,2	24	15	22
Чулымский	25,6	25	8	15

Удельные веса города в области по важнейшим индикаторам приведены в табл. 3.2. Базой сравнения служили среднеобластные показатели. В последней строке таблицы рассчитан сводный весовой индекс г. Новосибирска как средняя величина всех частных индексов. Его численное значение можно проинтерпретировать как превышение в среднем на 20–22% областного уровня, оцениваемого представленными в таблице показателями. Скромное значение сводного весового индекса г. Новосибирска по отношению к области в целом (в 1,2 раза) определяется тем, что сам город входит составной частью в область. Если аналогичным образом рассчитать весовые индексы остальной территории области, то соотношение их с весовым индексом г. Новосибирска будет близко к пропорции 4 : 7, т.е. доля остальной части области (без Новосибирска) оценивается по совокупности представленных показателей на уровне, близком к 35%. Соответственно, 2/3 потенциала НСО определяет г. Новосибирск.

Для того чтобы сравниваемые муниципальные образования были более однородны, из общей совокупности был исключен г. Новосибирск. В табл. 3.3 приводится оценка рейтинга каждого муниципального образования на основе комплексной оценки интегральных уровней экономического и социального развития территорий.

По рассчитанным сводным рейтингам все районы области разбиваются на 6 групп:

- 1) благополучные районы (рейтинг района в диапазоне 1–5);
- 2) районы со средними условиями развития экономики, уровня жизни и социального благополучия (рейтинг в диапазоне 6–10);
- 3) районы, приближающиеся к средним (11–15);
- 4) проблемные районы (16–20);
- 5) близкие к неблагополучным (21–25);
- 6) неблагополучные районы (значения рейтинга 26–30).

Сравнение районов Новосибирской области по сводным индексам экономического развития, уровня жизни и социального благополучия в 2007 г. по данной методике дало следующее их распределение по выделенным группам районов (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Распределение населения по выделенным группам районов

Население районов	Численность	%
Всего	967,2	100,0
Неблагополучных	107,6	11,0
Близких к неблагополучным	99,6	10,0
Проблемных	171,1	18,0
Приближающихся к средним	127,3	13,0
Средних	199,9	21,0
Благополучных	261,7	27,0

Распределение населения районов по выделенным зонам показывает, что из 30-ти районов большая часть населения проживает в благополучных и приближающихся к средним условиям районах (61%). К самым неблагополучным районам в системе оценок выделенных индикаторов развития относятся Кочковский и Болотнинский, к благополучным муниципальным образованиям – Новосибирский, Северный, Карасукский, Татарский и Баранский районы.

Определение интегральных оценок экономического развития муниципальных образований показывает, что наибольшее влияние на их формирование оказывает инвестиционная составляющая, т.е. этот фактор является приоритетным для повышения уровня экономического развития районов. При оценке уровня социального развития районов наиболее значимым является показатель средней заработной платы.

3.2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ЭКОНОМИКЕ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Главная стратегическая цель управления состоит в том, чтобы Новосибирская область стала привлекательной для жизни людей и притока инвестиций, сохранила и упрочила свои позиции научно-образовательного центра и реализовала объективные возможности в сфере инновационного развития.

Основные задачи разработки программы территориального развития области состоят в том, чтобы

- сделать не только Новосибирск, но и всю территорию Новосибирской области привлекательной как для жизни людей, так и для притока инвестиций;
- определить ориентиры для потенциальных инвесторов, которые должны увидеть в программе основные направления развития экономики, отражающие долгосрочные интересы бизнеса, населения и власти местного сообщества;
- создать своевременные предпосылки, обеспечивающие реализуемость поставленных целей каждого этапа развития и достижение целей в долгосрочной перспективе, которые выведут Новосибирскую область в число российских лидеров социально-экономического роста.

Для преодоления депрессии и ускорения экономического роста малых городов и районов области необходимо повысить конкурентоспособность и масштабы производства в традиционных базовых отраслях специализации (в сельском хозяйстве, промышленности строительных материалов и пищевой промышленности) на основе использования инновационных технологий, а также стимулировать развитие новых направлений деятельности, обеспечивающих рост привлекательности территорий (новых наукоемких производств, рекреационно-туристического бизнеса).

Меганполис Новосибирск будет динамично развиваться как межрегиональный деловой, торговый и промышленный центр с высокой концентрацией наукоемких отраслей промышленности, науки и образования, квалифицированных медицинских услуг, рыночной инфраструктуры и социального обслуживания. Приоритетными сферами являются машиностроение, химическая промышленность, строительство, торговля и общественное питание, сфера нематериальных услуг.

Формирование технопарка на базе научного потенциала Сибирского отделения РАН ускорит продвижение новейших научных разработок в экономику и окажет влияние на развитие Новосибирска и Новосибирской агломерации, в первую очередь, на развитие территории по оси Академгородок – Кольцово – Бердск.

Развитие малых городов области. Носителями инноваций являются, прежде всего, люди, проживающие в городах. Доля горожан в общей численности населения области составляет 73%.

Из общей численности городского населения 79% проживает в Новосибирске, Бердске, Искитиме и Кольцово, доля самого Новосибирска составляет 70% городских жителей. Остальные горожане проживают в малых городах и поселках городского типа. В полном объеме выполнять межселенческие функции по предоставлению всего комплекса бытовых, культурных и социальных услуг способны только крупные города. В Новосибирской области этому требованию отвечает лишь сам г. Новосибирск. Поэтому одной из стратегических задач является рост численности населения малых городов области и формирование второго крупного промышленного центра на базе Куйбышева и Барабинска. Для решения этой задачи есть много предпосылок: возможность объединения этих городов в единую агломерацию, размещение в непосредственной близости от магистральной железной дороги и автомобильной дороги федерального значения, промышленный потенциал, относительно развитая социальная сфера.

Развитие других городов и районов области направлено на преодоление депрессии и депопуляции малых городов и поселений за счет повышения конкурентоспособности традиционных отраслей экономики, ускоренного роста рыночной, транспортной и социальной инфраструктуры и развития сферы нематериальных услуг.

Приоритетными сферами ускоренного роста городов и районов области могут стать следующие:

1) новые точки роста в сфере нематериальных услуг:

- рекреационный и туристический бизнес межрегионального значения на базе санаторно-курортных комплексов Доволенский и Краснозерский, минеральных вод и грязей курорта Карачи, природного комплекса и санаторно-курортных организаций г. Бердска;

- горнолыжный туристический комплекс в Маслянино, развитие историко-этнографических туров в Здвинском и Колыванском, Сузунском районах;

- рекреационный и туристический бизнес межрегионального значения на берегах оз. Чаны на территории Барабинского района;

- создание в районных центрах учреждений профессионального и специального среднего образования для подготовки рабочих, технических специальностей, переоснащение общеобразовательных и дошкольных учреждений;

- реконструкция системы учреждений здравоохранения, обеспечивающей доступ сельскому населению к квалифицированным услугам;

- формирование регионального центра международной торговли с Казахстаном и республиками Центральной Азии в г. Карасуке;

2) новые точки промышленного роста в малых городах и районах: нефтяная (топливная), нефтеперерабатывающая и нефтехимическая, комбикормовая промышленность, машиностроение.

Перспективное развитие нефтяной промышленности не вызывает сомнений, поскольку набирает темпы разработка Верх-Тарского нефтяного месторождения. Привлечение инвесторов в нефтеперерабатывающую промышленность – стратегическая задача областной администрации, решение которой может сыграть важную роль в насыщении внутреннего рынка качественным моторным топливом и авиационными керосинами, что должно позитивно сказаться на ценах внутреннего рынка и, как следствие, содействовать развитию автомобильных перевозок. Возможные площадки промышленного строительства в городах вдоль транссибирской магистрали – гг. Куйбышев, Барабинск.

Развитие комбикормовой промышленности позволит создать надежную кормовую базу для мясомолочного животноводства и свиноводства. Эта отрасль должна стать объектом государственной поддержки, возможно, в рамках национального проекта развития АПК. Потенциальные ареалы размещения – сельскохозяйственные районы с производством фуражного зерна (Татарский, Чановский, Здвинский, Куйбышевский, Барабинский).

В пространственном развитии машиностроения следует выделить 3 стратегических направления:

- развитие сервисных предприятий по обслуживанию сельскохозяйственной техники в районных центрах;

- инновационное приборостроение, наукоемкое машиностроение в Новосибирской агломерации (Бердск, Искитим);

- энергетическое машиностроение – производство энергоэкономичных паровых котлов средней и малой мощности для районных котельных и автономного теплоснабжения (Черепановский район).

3.3. КЛАСТЕРНЫЙ ПОДХОД КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РАЙОНОВ ОБЛАСТИ

Опыт развитых стран показывает, что усиление конкурентных преимуществ территории обеспечивается за счет использования новых подходов к формированию ее хозяйственного комплекса, в частности кластерного подхода. Кластер – это неформальное объединение взаимосвязанных и взаимозависимых структур, между которыми складываются цивилизованные отношения, основанные на понимании наличия общих интересов и необходимости взаимодействия в условиях жесткой конкурентной среды. Кластеры не создаются путем принятия административных решений, их появление возможно при достижении такого уровня развития рыночных отношений, когда предпринимательские структуры не только ощущают действие конкурентной среды, но и осознают потребность в развитии партнерских отношений с потенциальными конкурентами для усиления своих конкурентных преимуществ. Роль региональной администрации заключается в выявлении кластеров и способствовании их появления путем создания институциональной среды, стимулирующей развитие отношений между структурными элементами кластера.

Кластерный подход к развитию и размещению производительных сил области проявляется в двух направлениях.

Первое направление – это территориально-отраслевые кластеры. Реальным примером существования такого кластера является программа «Силовая электроника». Этот кластер включает около 20 региональных предприятий и организаций, научных и образовательных учреждений. В различной стадии реализации находится более 20 проектов. В этом кластере объединены работы по материаловедению, силовым полупроводниковым приборам, микропроцессорной технике, информационным технологиям. Продукция кластера используется в автомобильной электронике, модернизации электростанций, находит широкое применение в коммунальном хозяйстве.

В Новосибирской области существуют объективные предпосылки для формирования целого ряда новых территориально-отраслевых кластеров.

1. Биотехнологический кластер, ядром которого могут стать:

• ПО «Сиббиофарм» – крупнейшее биотехнологическое предприятие России. Потребители продукции предприятия: 54

спиртзавода в России, 300 сельскохозяйственных предприятий и животноводческих хозяйств России и ближнего зарубежья, 42 центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора России, 72 нефтедобывающих предприятия и организации по охране окружающей среды, 8 зарубежных компаний. На предприятии проводятся научные исследования биотехнологического профиля, имеются проекты для стратегического развития;

- ЗАО «Медико-биологический Союз» – третья по величине компания в России по производству ИФА тест-систем для диагностики заболеваний человека – является единственным в России производителем национальных стандартов для контроля качества диагностических исследований. Производство располагается в г. Бердске;

- филиал ФГУН ГНЦ ВБ «Вектор» – Институт медицинской биотехнологии (доклинические и клинические испытания, разработка лекарств для борьбы с онкологическими и инфекционными заболеваниями, разработка современных технологий диагностики инфекционных заболеваний, пилотное производство лекарств и диагностикумов).

В состав биотехнологического кластера в настоящее время входит 15 малых и средних инновационных предприятий, способных кооперироваться и конкурировать между собой.

Подготовка кадров с высшим образованием для работы в области биотехнологии и в химическом производстве биотехнологического кластера возможна на базе НГУ, Новосибирского аграрного университета, Новосибирского государственного медицинского университета. Также возможна инженерно-технологическая подготовка кадров в специальной группе в НГТУ для ПО «Сиббиофарм» и других предприятий кластера по специальности «Биотехнологические и медицинские аппараты и системы». Специалисты со специальным средним образованием требуемого профиля в настоящее время готовятся в Анджеро-Судженском среднем образовательном учреждении для всей страны. Аппаратчики-операторы биотехнологии, слесари контрольно-измерительных приборов и рабочие других требуемых специальностей могут быть подготовлены в профессиональном училище № 56 г. Бердска.

Новосибирский технопарк в Академгородке обеспечит формирование сервисных структур кластера по продвижению и внедрению инноваций, привлечению инвестиций.

2. Кластер деревопереработки и домостроения, который включает предприятия по лесозаготовке, производству технологического оборудования для деревопереработки, проектированию домов, строительству домов, выставочные площадки. Основой формирования такого кластера могут стать ЗАО «Русская усадьба» (г. Бердск).

3. Кластер «Лен», развитие которого является одной из возможностей сохранить и обеспечить рост российской легкой промышленности. В состав этого кластера должны войти льносемянные станции, льносеющие хозяйства, льнозаводы, льночесальные фабрики, предприятия текстильной и трикотажной промышленности, Дом моделей, торгово-сбытовая сеть, научно-исследовательские и проектно-конструкторские институты и машиностроительные предприятия. Границы этого кластера выходят за пределы Новосибирской области, его ареал в Новосибирской области включает Маслянинский, Черепановский, Искитимский, Сузунский и Тогучинский районы.

4. Транспортно-логистический кластер, формирование которого предопределено целой совокупностью факторов, таких как географическое положение области, пересечение на ее территории транспортных маршрутов всех видов транспорта, имеющаяся и формирующаяся современная инфраструктура этого кластера. Его эффективное развитие позволит рационализировать товародвижение, пассажирские потоки и усилить позиции области в развитии межрайонных связей.

5. Строительный кластер. Кластерный подход к развитию строительной индустрии призван оптимизировать ее структуру и отношения между элементами кластера. Строительный кластер интегрирует в своем составе проектные организации, предприятия по производству строительных материалов, малоэтажных индивидуальных домов, собственно строительство, предприятия коммунального хозяйства, учреждения по подготовке кадров и институциональные структуры, обеспечивающие непрерывность строительного процесса (земельные комитеты, финансовые организации).

6. Рекреационно-туристический кластер. В Новосибирской области многие муниципальные образования, оценив свои конкурентные преимущества, делают ставку на развитие туристско-рекреационного бизнеса. В Маслянинском, Искитимском, Тогучинском районах, обладающих исключительно благоприятными

условиями для развития горнолыжного спорта, началось строительство современных горнолыжных комплексов («Юрманка» и «Новососедово»). В Чановском районе на базе подземных источников лечебных вод на протяжении многих лет действует курорт «Карачи», и существуют объективные предпосылки для его превращения в современный курорт российского значения. То же самое относится к Доволенскому и Краснозерскому районам. В Колыванском районе предпосылки развития туризма связаны с наличием в этом районе большого количества исторических памятников, старинной деревянной архитектуры, женского монастыря, природных ландшафтов. В стратегии г. Бердска развитие рекреационно-туристической зоны признано одним из главных стратегических направлений развития, опирающегося на объективные конкурентные преимущества.

В условиях, когда все субъекты Федерации стараются вовлечь в экономическое развитие свой рекреационный потенциал, конкурентоспособность этой сферы Новосибирской области может быть обеспечена лишь за счет развития инноваций в области профилактики и восстановления здоровья и предоставления уникальных качественных услуг, обеспечивающих полноценный и интересный отдых.

Ещё одним фактором, благоприятствующим развитию рекреационно-туристической индустрии, является то, что эта сфера привлекательна, в первую очередь, для развития малого и среднего бизнеса, поддержка которого является частью стратегической экономической политики государства.

Вторым направлением кластерного подхода к развитию производительных сил является формирование региональных кластеров области. В «Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года» муниципальные образования области объединены в региональные кластеры, в основу которых положены следующие признаки: территориальная общность, притяжение к транспортным магистралям, относительная однородность специализации хозяйства, направления транспортно-экономических связей между муниципальными образованиями, экономический потенциал, уровень и качество жизни населения в сравнении с областными показателями. Потребность в формировании региональных кластеров вызвана необходимостью создания и поддержки жизнеспособных точек роста на всей территории области. Емкость рынка и имеющаяся ресурсная

база не позволяют иметь в каждом муниципальном образовании свой современный, рентабельный кирпичный завод, свой мясокомбинат или молокозавод. В рамках регионального кластера, объединяющего несколько муниципальных образований, такая задача может быть решена. Региональные кластеры агропромышленного профиля призваны создать производственно-сбытовую основу для сельхозпроизводителей, которая должна обеспечить бесперебойное снабжение материальными ресурсами (семена, горючее, удобрения), ремонт и обслуживание техники, организацию сбыта продукции.

На основе анализа природно-ресурсного потенциала, наличия трудовых ресурсов и других социально-экономических факторов, с учетом программ социально-экономического развития муниципальных образований определены перспективные направления эффективного развития территориальных кластеров в рамках стратегических альтернатив социально-экономического развития Новосибирской области.

Таким образом, целью регионального кластерного подхода является переход к управлению объединениями муниципальных образований, которые смогут обеспечить формирование центров развития территорий, реализующих их экономический потенциал, обеспеченных необходимой ресурсной базой, ориентированных на реальную емкость рынка и способных производить конкурентоспособную продукцию на основе использования современных технологий. Для областной администрации кластерная политика означает координацию проектов по развитию ключевых кластеров и всестороннюю поддержку развития партнерских отношений между составными структурами кластера.

3.4. СИСТЕМА ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ КОМПЛЕКСНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Разработка стратегических и планово-прогнозных документов – это сложный процесс, но неизмеримо более сложной является их реализация, особенно учитывая неизбежные изменения, происходящие в конкурентной среде. Поэтому не случайно включение в управленческий процесс функции мониторинга и системы индикаторов, позволяющих давать количественную оценку результативности социально-экономического развития и уровня

достижения поставленных целей и задач. При этом сама формулировка задач должна, во-первых, соответствовать полномочиям, и, во-вторых, содержать в себе возможность количественной оценки решения задачи. Система целевых индикаторов должна отвечать определенным критериям:

- в совокупности она должна давать объективную комплексную оценку всех воспроизводственных процессов, характеризующих территорию;
- она не должна быть громоздкой, т.е. число целевых индикаторов не должно быть безразмерным;
- она не должна включать случайные показатели только потому, что они имеются в статистике;
- система индикаторов, характеризующих комплексное развитие территории, должна содержать показатели, отражающие совокупное воздействие различных значимых факторов (например, на показатель продолжительности жизни влияют и состояние системы здравоохранения, и доходы населения, и жилищные условия, и состояние экологии, и др.);
- по мере удаления перспективы число индикаторов должно сокращаться;
- в качестве интегральных индикаторов, позволяющих оценить достижение цели эффективного социально-экономического развития территории, предлагается использовать показатели динамики численности населения территории и динамики объемов привлекаемых инвестиций;
- с помощью одного или нескольких частных индикаторов должна существовать возможность оценки уровня достижения каждой поставленной задачи.

Исходя из этих требований, систему индикаторов оценки результатов реализации планово-прогнозных целей и задач можно представить следующим образом.

1. Интегральные индикаторы:
 - ◆ динамика роста численности населения;
 - ◆ инвестиционные вложения в развитие территории.
2. Индикаторы, характеризующие уровень и качество жизни населения:
 - ◆ среднемесячная заработная плата (руб./чел.);
 - ◆ среднедушевые денежные доходы (руб./чел.);
 - ◆ прожиточный минимум (руб./чел.);

- ◆ доля населения с доходом, не превышающим прожиточный минимум (% от общей численности населения);
- ◆ доля занятых от общей численности трудовых ресурсов (% от общей численности трудовых ресурсов);
- ◆ уровень безработицы (число официально зарегистрированных безработных от численности трудовых ресурсов, %);
- ◆ обеспеченность жильем (кв.м/чел.);
- ◆ доля аварийного и ветхого жилья (от общей величины жилого фонда, %);
- ◆ розничный товароборот (руб./чел.);
- ◆ платные услуги (руб./чел.);
- ◆ качество питьевой воды (уровень соответствия стандартам, %).

3. Индикаторы, дающие демографическую характеристику территории:

- ◆ рождаемость (детей/1000 чел. населения);
- ◆ смертность (чел./1000 чел. населения);
- ◆ продолжительность жизни мужчин и женщин (лет);
- ◆ миграционный прирост/убыль, (чел);
- ◆ доля населения в возрасте до 16 лет (% от общей численности населения);
- ◆ доля населения пенсионного возраста (% от общей численности населения).

4. Индикаторы, характеризующие качество населения:

- ◆ доля населения старше 16 лет, не имеющая начального образования (% от численности этого населения);
- ◆ доля работников с высшим образованием (% от общей численности занятых);
- ◆ заболеваемость населения (число дней нетрудоспособности по причине болезни к общему числу рабочих дней, %);
- ◆ доля населения, подверженного «социальным» заболеваниям – алкоголизму, наркомании, венерическим болезням и др. (% от общей численности населения);
- ◆ уровень развития преступности (число осужденных к общей численности населения, %).

5. Индикаторы, характеризующие экономическое развитие:

- ◆ объем валового регионального продукта (руб./чел.);
- ◆ объем промышленного производства (руб./чел.);
- ◆ производство сельскохозяйственной продукции (руб./чел.);

- ◆ инвестиционные вложения (руб./чел.);
- ◆ доля частных инвестиций в общем объеме инвестиций (%);
- ◆ объем строительно-монтажных работ (руб./чел.);
- ◆ доля высокотехнологичных отраслей в структуре обрабатывающей промышленности (%);
- ◆ доля предприятий, осуществляющих инновации (%);
- ◆ количество выданных патентов на изобретения (ед.);
- ◆ количество выданных патентов на промышленные образцы (ед.);
- ◆ объем экспорта продукции и услуг (долл./чел.);
- ◆ объем импорта продукции и услуг (долл./чел.);
- ◆ доля региона во внешнеторговом обороте РФ (%);
- ◆ объем иностранных инвестиций (долл./чел.).

6. Индикаторы, характеризующие развитие малого бизнеса:

- ◆ занятые в малом бизнесе (численность занятых в малом бизнесе к общей численности занятых, %);
- ◆ роль малого бизнеса в экономике (доля продукции, произведенной малыми предприятиями в общем объеме производства ВРП, %);
- ◆ доля реального сектора экономики в развитии малого бизнеса (доля продукции реального сектора малого бизнеса в общем объеме производства товаров и услуг малого бизнеса, %);
- ◆ доля индивидуальных предпринимателей (численность индивидуальных предпринимателей в общей численности занятых, %).

7. Индикаторы, характеризующие инфраструктурное развитие территории:

- ◆ протяженность автомобильных дорог (км);
- ◆ плотность автомобильных дорог (км/кв. км);
- ◆ доля дорог с твердым покрытием (%);
- ◆ доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного транспортного сообщения (%);
- ◆ обеспеченность электроэнергией (от потребности, %);
- ◆ доля жилья, оборудованного водопроводами (%);
- ◆ доля жилья, оборудованного сливной канализацией (%);
- ◆ доля жилья, оборудованного централизованным теплоснабжением (%);

- ◆ доля жилья, оборудованного всеми видами коммунальных услуг (%).

8. Индикаторы, характеризующие развитие системы здравоохранения:

- ◆ обеспеченность стационарными услугами здравоохранения (коек/на 1000 чел. населения);

- ◆ укомплектованность медицинских учреждений врачебным персоналом (%);

- ◆ обеспеченность врачебным персоналом (количество врачей/на 1000 чел. населения);

- ◆ детская смертность (детей/на 1000 новорожденных).

9. Индикаторы, характеризующие систему образования:

- ◆ обеспеченность дошкольными учреждениями (мест/на 1000 детей);

- ◆ обеспеченность местами в общеобразовательных учреждениях (мест/на 1000 детей);

- ◆ развитие системы начального и среднеспециального образования (мест);

- ◆ численность обучающихся в системе начального и среднеспециального образования (чел.);

- ◆ доля выпускников учреждений специального образования, работающих по специальности (%);

- ◆ численность обучающихся в высших учебных заведениях (чел.);

- ◆ доля выпускников высших учебных заведений, работающих по специальности (%).

10. Индикаторы, характеризующие финансовые процессы на территории:

- ◆ доля прибыльных предприятий (%);

- ◆ доля убыточных предприятий (%);

- ◆ отраслевая структура прибыльных предприятий (%);

- ◆ доля иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций (%);

- ◆ доля частных инвестиций в общем объеме инвестиций (%);

- ◆ доля средств федерального бюджета в общем объеме инвестиций (%);

- ◆ бюджетная обеспеченность населения (руб./чел.).

Разработкой методических подходов к определению системы показателей, характеризующих комплексное развитие территорий, занимаются многие научные учреждения и известные регионалисты, в числе которых прежде всего следует назвать академика А.Г. Гранберга, доктора экономических наук В.Н. Лексина, доктора экономических наук В.Я. Любовного, кандидата экономических наук Е.А. Монастырного, а также представителей органов управления, таких как А.Д. Жуков (комиссия при Правительстве РФ), В.А. Мау (рабочая группа при Правительстве РФ), Д.Н. Козак (комиссия при Правительстве РФ) и многих других.

Различными аспектами этой проблемы активно занимаются научные сотрудники Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН (Калугина З.И., Горяченко Е.Е., Суспицын С.А., Унтура Г.А., Ковалева Г.Д., Новоселов А.С., Маршалова А.С., Басарева В.Г. и др.).

Многие из предложенных подходов были использованы при разработке различных методик определения систем показателей развития территорий, в том числе:

- * методика оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ;
- * методика оценки инвестиционной привлекательности субъектов РФ;
- * методика определения финансового состояния региона;
- * унифицированная система показателей оценки эффективности управленческих решений субъектов РФ и др.

Несмотря на большое внимание, которое уделяется этой проблеме, ее решение нельзя считать законченным. Анализ многочисленных существующих методик показывает, что зачастую в них включаются случайные, конъюнктурные показатели, а общий объем показателей завышен. Кроме того, достоверность самих показателей часто вызывает сомнения, так как их качество зависит от квалификации и добросовестности работников, которые готовят первичную информацию.

3.5. ОСНОВНЫЕ КОНТУРЫ СИСТЕМЫ МЕРОПРИЯТИЙ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В основе пространственной политики развития и размещения производительных сил области лежит система принципов, через призму которых должны рассматриваться управленческие решения, принимаемые на областном и муниципальном уровне.

1. Принцип кластерного подхода. Реализация этого принципа связана с выявлением высоко интегрированных территориально-отраслевых и региональных структур, объективно взаимосвязанных благодаря общности интересов и необходимости их реализации в жесткой конкурентной среде. Кластерный подход обеспечивает неформальное объединение районов и их скоординированное развитие, обмен инновациями, определение специализации укрупненных районов с учетом ресурсных возможностей и потребностей рынка.

2. Социальная ориентация развития, обеспечивающая рост занятости населения, создание высокодоходных рабочих мест, строительство социальной инфраструктуры и развитие сферы услуг.

3. Государственно-частное партнерство (участие в инвестициях, предоставление государственных гарантий при привлечении банковского кредита). Участие региональных и муниципальных органов власти в развитии экономики повысит инвестиционную привлекательность территорий и будет способствовать притоку частных инвестиций, так как инвесторы получают объективное подтверждение заинтересованности власти в поддержке конкретных секторов экономики.

4. Дифференцированная инвестиционная региональная политика. Суть этой политики состоит в том, что на территориях, обладающих более высоким инвестиционным рейтингом, задача управления состоит в улучшении условий для инвесторов, в оказании им помощи при продвижении на инвестиционные площадки, в поиске инвесторов. На территориях с низким инвестиционным потенциалом требуется прямое финансирование из средств бюджета для развития производственной и социальной инфраструктуры, софинансирование при создании и реконструкции предприятий.

5. Регионально-ориентированная политика. Этот принцип означает поддержку местного производства качественных товаров и услуг и их продвижение на рынок, их участие в выполнении региональных и муниципальных заказов.

Реализация этих принципов станет возможной лишь при условии, что инновационные технологии будут широко внедряться не только в экономику, но и в сам процесс управления.

Суть изменений в управлении на региональном и муниципальном уровне состоит, прежде всего, в том, что оно должно опираться на консолидированные интересы населения, бизнеса и власти. Для этого, в первую очередь, необходимы:

- концентрация организационных и управленческих ресурсов на формировании конкурентных преимуществ территории и перспективных направлений их развития;

- создание организационной структуры по подготовке инвестиционных проектов и предложений по их продвижению на инвестиционно-торговые площадки (создание центров инвестиционного проектирования, подготовка специалистов для работы в таких центрах);

- развитие в сельских районах сельскохозяйственной потребительской кооперации, конкурентоспособной в современных рыночных условиях;

- привлечение частных инвесторов или создание муниципальных предприятий по производству продукции на основе комплексного использования ресурсно-экономического потенциала муниципального образования;

- формирование организационной структуры, обеспечивающей включение сельских товаропроизводителей в единую систему производственно-экономических и финансовых отношений.

Управленческие решения на уровне администрации области, направленные на реализацию пространственной стратегии развития области, должны включать:

- координацию и согласование планово-прогнозных документов области и муниципальных образований;

- разработку региональных программ, обеспечивающих устойчивое развитие производственной и социальной инфраструктуры малых городов и сельских районов области;

- разработку эффективного финансового механизма, обеспечивающего строительство доступного, комфортного жилья для

молодежи, для специалистов, работающих в малых городах и сельских районах Новосибирской области;

- развитие в малых городах и районных центрах области учреждений среднеспециального образования и подготовку квалифицированных рабочих кадров (оснащение техникумов и училищ новейшим оборудованием, привлечение высококвалифицированных преподавателей, создание достойных условий для учащихся);

- использование земельного фактора при реализации пространственной политики размещения производительных сил области (разработку земельного кадастра, отражающего объективную стоимость земли, и использование цены земли для оптимизации размещения производства, стимулирования выноса некоторых промышленных предприятий из Новосибирска в районы области);

- создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, прежде всего, в сфере материального производства и инновационной деятельности, выдачу грантов начинающим предпринимателям, развитие программ микрокредитования, содействие повышению конкурентоспособности продукции.

В комплексе механизмов реализации задач программы должны быть выделены инструменты, обеспечивающие:

- разработку и реализацию проектов, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития территорий;

- отработку механизмов инициирования инвестиционных проектов, их отбора, реализации и контроля за их выполнение;

- создание Инвестиционного совета при Губернаторе области для рассмотрения инвестиционных проектов и оценки их эффективности;

- осуществление мониторинга за ходом реализации территориальной составляющей долгосрочной программы развития производительных сил Новосибирской области;

- принятие новых законодательных актов и совершенствование существующего законодательства в части управления развитием области и ее муниципальных образований.

Законодательно-правовая база Новосибирской области дает возможность использования всего комплекса апробированных механизмов поддержки реализации программы развития и размещения производительных сил. В число основных механизмов входят:

- субсидирование процентной ставки по привлекаемым банковским кредитам;
- предоставление бюджетного кредита за счет средств областного бюджета;
- предоставление налоговых льгот в отношении создаваемого имущества;
- передача в залог государственного имущества области;
- участие средств областного бюджета в формировании уставных средств создаваемых предприятий;
- размещение на конкурсной основе средств областного бюджета для финансирования инвестиционных проектов;
- выпуск облигационных, гарантированных целевых займов;
- финансирование развития инженерной инфраструктуры;
- создание фонда поддержки субъектам малого и среднего бизнеса;
- создание преференций по налогу на прибыль и на имущество на период окупаемости проекта для крупных особо значимых проектов;
- финансирование инвестиционных проектов, реализуемых предприятиями на условиях лизинга;
- возмещение части стоимости оборудования и материальных ресурсов, произведенных на территории области;
- создание особых экономических зон регионального уровня в целях развития инновационных видов деятельности;
- оказание организационной помощи инвесторам, претендующим на получение федеральной поддержки;
- создание фонда поддержки инноваций в социальной сфере и его использование на конкурсной основе;
- нефинансовые формы поддержки инвестиционной деятельности (информационная, организационная, правовая поддержка);
- развитие системы профессионального образования с учетом реализации крупных инвестиционных проектов.

Важным направлением является активное вовлечение общественности и институтов гражданского общества к реализации долгосрочной целевой программы «Развитие и размещение производительных сил Новосибирской области». Вовлечение населения в обсуждение и реализацию документа будет способствовать как предотвращению отчужденности населения от власти, так и формированию новых эффективных рабочих форм и механизмов гражданского общества.

Глава 4

КУЗБАССКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ: В ПОИСКАХ НОВОЙ ПАРАДИГМЫ РОСТА

4.1. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ

За десятилетие 1998–2008 гг. Кемеровская область провела на своей территории несколько весьма удачных экономических экспериментов, в результате которых удалось сформировать региональное экономическое пространство, характеризующееся:

- стабильной, с понятными целями и задачами развития, региональной властью;
- эффективно функционирующей моделью управления регионом, основанной на сочетании эффективной региональной и промышленной политики;
- высоким уровнем согласованности интересов бизнеса и региональной власти;
- принятой и поддержанной Правительством РФ «Стратегией социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года»;
- наличием базовых региональных законов по защите инвестиций;
- созданными и функционирующими основными экономическими институтами;
- относительно высокой платежеспособностью региона;
- удовлетворительной и постоянно улучшающейся криминальной ситуацией.

В этот период в Кемеровской области произошли значительные экономические перемены. С 1998 г. валовой региональный продукт рос в среднем ежегодно на 6%, Кемеровская область вошла в число 20 самых развитых субъектов Российской Федерации. Прирост реальных денежных доходов населения превышал, за редким исключением, 10% в год. Динамика основных макроэкономических показателей прироста в регионе выглядела вполне убедительно на фоне средних по России (рис. 4.1).

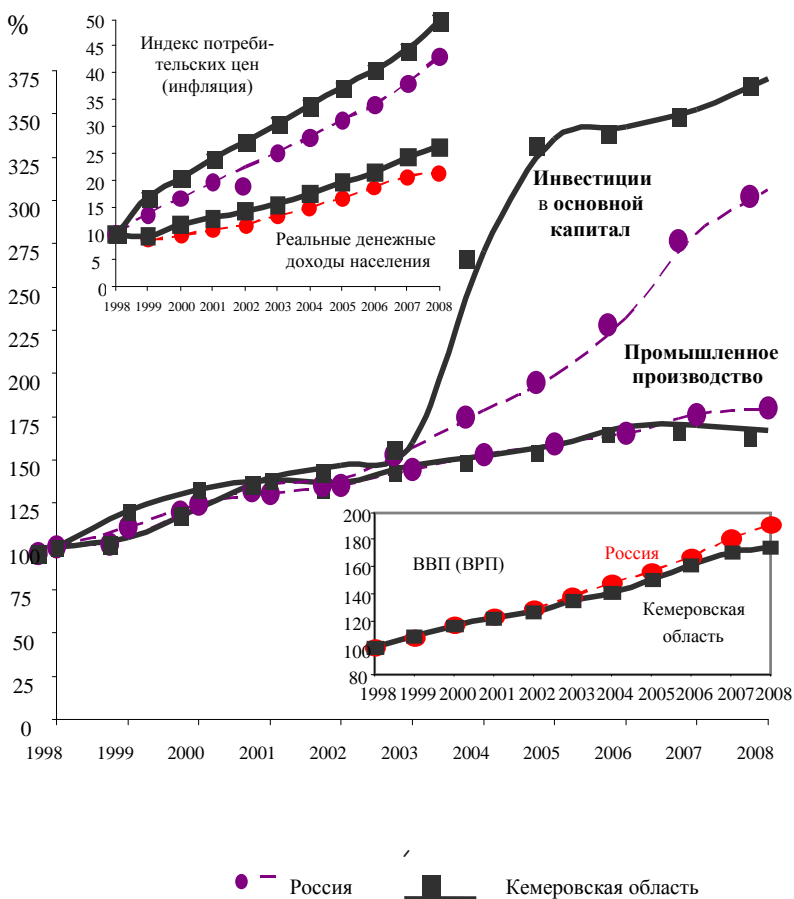


Рис. 4.1. Динамика прироста основных макроэкономических показателей в 1999–2008 гг. (1998 г. = 100%)

Источники: По данным Росстата и Кемеровстата.

Нельзя не согласиться с мнением академика А. Аганбегяна и других ученых¹, что позитивные явления в экономике России – во многом результат благоприятного внешнего фона (растущие мировые сырьевые рынки).

Вместе с тем наши исследования показывают, что в Кузбассе существенный рост был достигнут за счёт функционирования специфической кузбасской экономической модели, в которой региональная власть и бизнес весьма эффективно работали над решением нескольких главных задач, способствовавших росту экономики региона, а уровень согласованности их экономических интересов, по нашей оценке², достигал в отдельные периоды 50–60% (рис. 4.2).

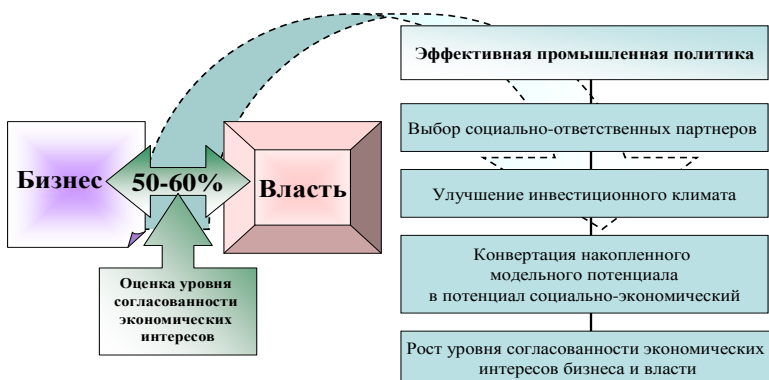


Рис. 4.2. Фрагмент региональной экономической модели

¹ Аганбегян А.Г. Заметки о долговременной стратегии социально-экономического развития Сибири // ЭКО. – 2008. – № 9; Аганбегян А.Г. Уроки кризиса: России нужна модернизация и инновационная экономика // ЭКО. – 2010. – № 1; Казанцев С.В. Оценка внутренней конкурентоспособности регионов России // ЭКО. – 2008. – № 5; Ханин Г.И., Фомин Д.А. Экономический кризис 2008 г. в России: причины и последствия // ЭКО. – 2009. – № 1; Прочности хватит на три года (URL: <http://com.sibpress.ru/21.10.2005/macroeconomics/70837/>); и др.

² Фридман Ю., Речко Г., Блам Ю., Пимонов А. Измерение уровня согласованности экономических интересов субъектов региональной промышленной политики Кемеровской области // Вестник Кузбасского госуд. технич. ун-та. – 2008. – № 5.

Мировой финансовый и экономический кризис поколебал устойчивость кузбасской экономической модели развития, «поставив под сомнение» управленческие решения последних десяти лет.

Исследуя состояние регионального экономического пространства, сравнивая прогнозируемые и фактические тренды экономического развития, поведение различных экономических институтов и проведя расчеты уровня согласованности экономических интересов бизнеса и власти в Кузбассе в период конца 2008 г. и до середины 2009 г.¹, можно сделать следующие выводы:

– в период кризисов сложившиеся региональные экономические модели начинают «давать сбой». Основная причина – «накопленная экономическая усталость», выражающаяся в низком уровне эффективности экономики, её затратном характере, структурных перекосах. И не в последнюю очередь – из-за снижения уровней согласованности интересов бизнеса и власти. Так, бизнесу необходимо резко сокращать расходы, в том числе снижать заработную плату, сокращать количество рабочих мест, отказываться от ряда инвестиций «в перспективу». Власть же, наоборот, заинтересована в сохранении рабочих мест и «согласна» только на «разумное» сокращение заработной платы;

– падение уровня согласованности интересов бизнеса и власти определяется не только факторами глобального финансового и экономического кризиса, но и собственно кризисами власти и бизнеса. Проблемы с экспортом для кузбасских предприятий создают не только и не столько «падающие» глобальные рынки, сколько собственные монополии (растущие на 14–18% ежегодно железнодорожные тарифы, цены на горюче-смазочные материалы при снижении цен на нефть, а также энерготарифы), рост заработной платы в разы при росте производительности труда на 20–30%, недоступные и «дорогие» деньги, несовершенная система налогообложения;

– региональный бизнес в последние два докризисных года действовал, находясь в эйфории от постоянно растущих цен на мировых рынках, не заботился о «производственных» накоплениях;

¹ Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Пимонов А.Г., Алексеенко Э.В. Экономические интересы и экономический кризис в регионе (на примере Кузбасса) // Вестник Кузбасского госуд. технич. ун-та. – 2009. – № 3.

– кризис обнажил проблемы многих экономических и финансовых институтов и особенно – низкий уровень развития региональной банковской системы.

Вместе с тем необходимо отметить, что кузбасская экономическая модель, основные компоненты которой были сформированы в конце 1997 г. – начале 1998 г., успешно выдержала несколько типов кризисов: кризис власти, приведший практически к полной потере управляемости регионом в середине 1990-х годов; финансовый кризис (дефолт 1998 г.); кризис структурный (закрытие десятков угольных предприятий и остановка целых отраслей); кризис ценовой (падение цен на металлы и уголь в 2005–2006 гг.).

Исследуя результативность региональной экономической модели и её поведенческие характеристики, можно предположить, что для функционирования в условиях современного кризиса она так же не потребует коренной реконструкции, а лишь нуждается в определенной настройке.

Для этого необходимо:

- ввести запрет на использование неэффективных технологий, отказаться от аукционов и перейти к конкурсам при выдаче лицензий на использование полезных ископаемых, проводить экспертизу инвестиционных программ компаний только на основе критериев развития, принятых в моделях государственно-частного партнёрства;
- реконструировать финансовую и банковскую системы и, как минимум, создать мощный региональный банк реконструкции и развития, поскольку даже «очень сильный» региональный бюджет не может взять на себя функции инвестиционного банка;
- продумать возможность и «технологии» создания регионального стабилизационного фонда;
- быстро и на хорошем уровне провести качественный анализ форм организации бизнеса в системообразующих отраслях региональной экономики (прежде всего, угольной и металлургической);
- вводить в модель новые региональные регуляторы, способные улучшить, в первую очередь, инвестиционную привлекательность Кузбасса;
- разработать и запустить в действие региональную систему управления рисками (технологическими, геологическими, экологическими);

гическими, транспортными, кадровыми, организационными, рыночными и т.д.)¹;

- усилить внимание к проблемам подготовки кадров, радикально перестроить всю систему высшего образования в Кузбассе, используя опыт федеральных университетов в России и западного бизнес-образования.

Однако исследование механизмов адаптации кузбасской экономической модели к условиям глобального экономического и финансового кризиса показало, что действующая региональная модель не реагирует на систему предложенных мер. В условиях жесткой конкуренции на мировых рынках, конфликта экономических интересов бизнеса и власти предлагавшиеся меры «настройки» под кризис оказались не только недостаточными, но и не релевантными. Не был учтен тот факт, что в условиях глобальной экономики её влияние на региональную экономику осуществляется напрямую, через мировые рынки и международные корпорации. Российская экономика в этом случае не является буфером и не смягчает внешние воздействия на региональную экономику. И, следовательно, нужна не «настройка» действующей модели, а новая региональная экономическая модель.

Кузбассу нужна новая парадигма роста, опирающаяся не столько на благоприятную конъюнктуру мировых рынков, сколько на рост эффективности всех элементов, составляющих экономическую конструкцию региона. Источником дальнейшего экономического развития Кемеровской области должно стать повышение эффективности ее экономики и рост производительности труда. Регион должен более рационально распоряжаться своими природными, минерально-сырьевыми ресурсами, капиталом и трудовыми ресурсами. Созданное за последнее десятилетие экономическое пространство и используемые в настоящее время модели региональной политики не способны реализовать идеологию эффективной экономики.

¹ В таком высокорисковом (с точки зрения структуры экономики) регионе как Кузбасс нет прогнозов развития, учитывающих неблагоприятные ситуации, которые могут возникнуть в отраслях специализации.

4.2. ОСНОВНЫЕ КОНТУРЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Большинство специалистов сходится во мнении, что прорыва в реализации новой экономической модели Кузбасса можно достичь только в случае использования инновационных сценариев развития.

В последнее десятилетие в Кузбассе активно обсуждаются проблемы «нового технологического уклада», «структурно-инвестиционная концепция устойчивого развития», «институциональные факторы развития», «концептуальные основы структурно-инновационного развития экономики», «структурные преобразования экономики региона», «проблемы инновационного развития экономики региона»¹.

Однако большинство известных исследований оторвано от реальной экономической жизни региона и носит разрозненный научно-образовательный характер. Наиболее цельно инновационный сценарий развития Кузбасса описан в «Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года»² (рис. 4.3). По сути, впервые за последние десять лет на профессиональном уровне дано сравнение двух вариантов развития экономики Кемеровской области – сценарий пассивного развития Кузбасса (экстенсивный рост за счет усиления сырьевой специализации региона) и «целевой (активный)» сценарий.

¹ Березнев С.В. Структурно-инновационная концепция устойчивого развития экономики региона. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2000; Сурнин В.С., Хайцин И.Я., Цыплин Ю.И. Институционально-инновационные факторы развития экономики региона (на примере Кемеровской области). – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2002; Сурнин В.С., Фалалеева Ю.Л. Проблемы инновационного развития экономики региона. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2003; Копеин В.В., Богомолова О.В., Кареев Г.А., Сурнин В.С. Проблемы развития экономики региона в условиях её глобализации: структурно-инновационные аспекты (на примере Кемеровской области). – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2005; Копеин В.В., Филимонова Е.А. Концептуальные основы структурно-инновационного развития экономики. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2007; Копеин В.В., Филимонова Е.А. Структурные преобразования экономики региона и его финансовая безопасность (на примере Кемеровской области). – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008; и др.

² Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года (URL: <http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/prez.asp>)

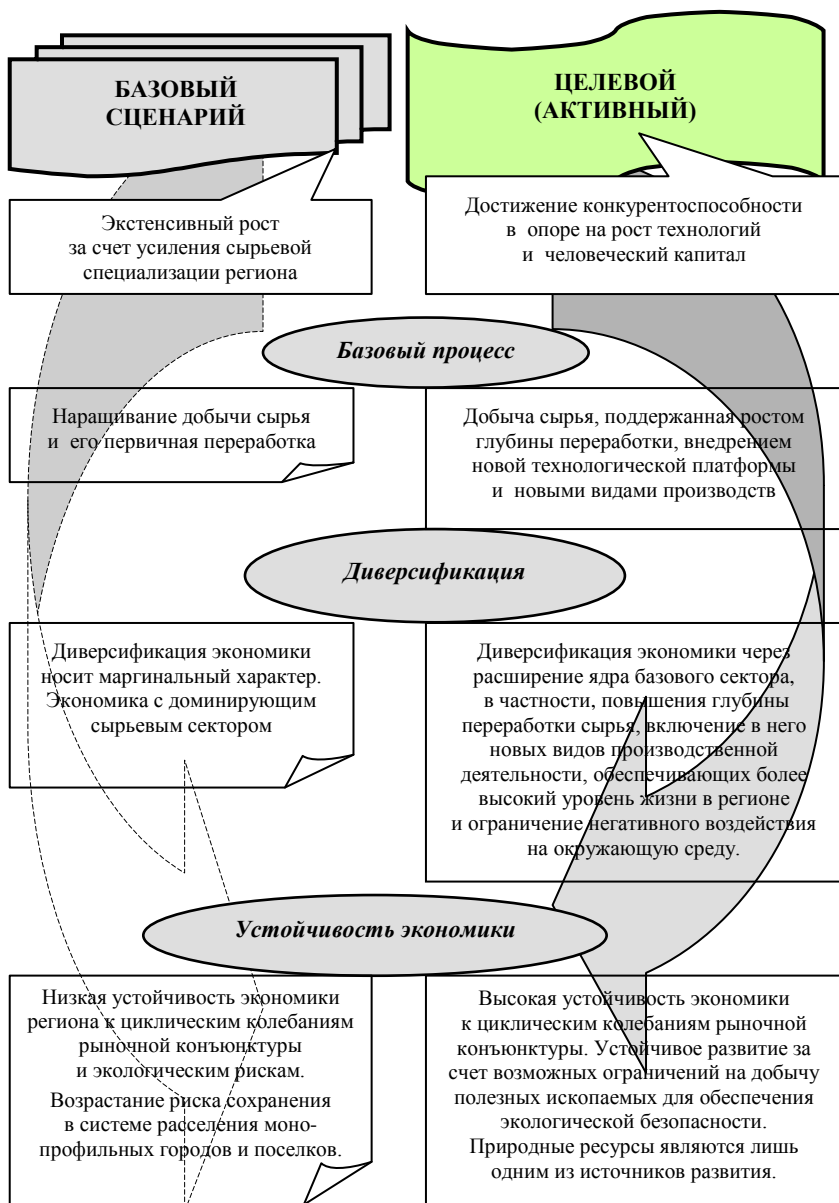


Рис. 4.3. Сценарии долгосрочного развития Кемеровской области

К настоящему моменту в Кемеровской области определены основные направления развития предпочтительных для региона инноваций. Критерии приоритетности инновационных проектов сформированы на основе задач инновационно-технологической политики Российской Федерации (табл. 4.1).

По нашему мнению, разрабатывая инновационную стратегию региона, важно выбрать правильный посыл и ответить на два главных вопроса. Первый – делать ли Кузбассу ставку на развитие инновационных отраслей в ожидании, когда их доля достигнет 30–40% (как в развитых странах) и когда «заработают» отрасли так называемой «экономики знаний»¹. Второй – добиваться ли инновационного лидерства в производстве продукции в традиционных и новых для Кузбасса сырьевых отраслях.

Таблица 4.1

Критерии приоритетности инновационных проектов

Отрасль	Приоритеты
Добыча угля	Обеспечение безопасности деятельности угледобывающих предприятий
	Развитие новых технологий переработки угля – углехимии, газификации
Металлургия	Развитие ресурсосберегающих технологий
	Расширение производства электростали
Химическая промышленность	Обеспечение промышленной безопасности
	Комплексное техническое перевооружение
Энергетика	Развитие эффективных технологий сжигания угля
	Снижение энерготехнологической зависимости от конкретных марок угля
Машиностроение	Разработка и производство высокоэффективного горношахтного оборудования
	Формирование технологического и сервисного обслуживания горношахтного оборудования
Экология	Внедрение ресурсосберегающих технологий
	Рекультивация земель
	Снижение выбросов шахтного метана

Источник: Интерактивная карта Кемеровской области. Инновации. Инновационная политика Кемеровской области (URL: <http://www.sibir.r42.su/section/49.html>)

¹ Аганбегян А.Г. Заметки о долговременной стратегии социально-экономического развития Сибири // ЭКО. – 2008. – № 9. – С. 7.

Как известно, существуют технологические и управленческие инновации. Первые основаны на внедрении нового оборудования и технологий. По своей сути их условно можно подразделить на два типа: «инновации прорыва» – внедрение принципиально новых технологий и оборудования и «адаптационные инновации» – использование уже существующего в мире оборудования и технологий. В последние годы основные отрасли экономики Кемеровской области являются объектом внедрения, главным образом, «адаптационных инноваций».

Второй тип инноваций связан с применением новых бизнес-процессов и управленческих решений. Он может иметь место как в сочетании с технологическими инновациями, так и без активного использования принципиально новых технологий и оборудования (понятно, что это не имеет отношения к информационным технологиям, без которых в принципе невозможны инновации).

То, что Россия должна войти в число мировых технологических лидеров, а Кузбасс – стать одним из новых технологических центров, вряд ли у кого-либо вызывает сомнения. Это вопрос политики настоящего времени и выживания в долгосрочной перспективе.

Однако надо понимать, что реальный эффект роста эффективности производства и производительности труда в ближайшие 10–15 лет можно получить именно от адаптации уже существующих технологий и управленческих решений. Например, поднять производительность труда в угольной отрасли можно путем замены устаревшего оборудования и схем организации производства на более новые (пусть даже и не самые передовые). Сегодня это – единственный способ добиться роста производительности труда в 2–3 раза за 10–15 лет, сократив путь, по которому шли передовые страны.

Нельзя согласиться с высказываемым отдельными экономистами мнением о «ресурсном проклятии», как дамоклов меч висящем над Кузбассом. Для Кузбасса искать причины кризиса в сырьевой направленности региона не просто бессмысленно, но и весьма опасно. Кузбасс – регион, обреченный быть сырьевым именно потому, что только здесь имеется уникальное сырьё, ни в каком другом регионе России его просто нет, а по некоторым позициям Кузбасс – единственный в стране поставщик технологического сырья для российской промышленности. Германия, Франция, Англия закрывали угольные предприятия не потому,

что не хотели быть сырьевыми странами, а потому, что не могли конкурировать с другими поставщиками сырья. Австралия и Новая Зеландия не ставят задачи свернуть угледобычу. Именно потому, что социально-экономический комплекс, завязанный на добычу угля, весьма успешен. В ближайшие 10–15 лет выбор Кемеровской области должен быть именно в этом – в создании успешного социально-экономического комплекса по добыче угля и другого сырья, производства черных и цветных металлов, электроэнергии.

Такой подход требует от власти и от бизнеса скоординированных действий как в сфере повышения эффективности уже работающих предприятий, так и в осуществлении новых масштабных инвестиционных программ, в первую очередь, в угольной промышленности, металлургии и электроэнергетике.

Это не исключает необходимость изменения структуры экономики области в пользу развития отраслей и производств с высокой конечной стоимостью продукции. Важно, чтобы власть и бизнес нашли баланс интересов (рис. 4.4).

Стратегия развития Кемеровской области¹ рассматривает 4 пути структурной перестройки.

Первое направление – обеспечение ресурсами базового сектора экономики; наращивание потребления продукции базового сектора экономики Кемеровской области; снятие инфраструктурных ограничений, влияющих на развитие региона и предприятий базового сектора его экономики; развитие системы подготовки кадров, стабилизация рынка труда. Это направление понятно и принято современным бизнесом в регионе с оценкой уровня согласованности интересов в пределах 50–60%². Реализация данной идеологии позволит повысить производительность труда в Кузбассе как минимум в 2 раза за 10–15 лет.

¹ Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года (URL: <http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/prez.asp>)

² Фридман Ю., Речко Г., Блам Ю., Пимонов А. Измерение уровня согласованности экономических интересов субъектов региональной промышленной политики Кемеровской области // Вестник Кузбасского госуд. технич. ун-та. – 2008. – № 5.



Рис. 4.4. Гипотезы поведения региональных бизнес-элит

Второе направление – диверсификация экономики: повышение глубины переработки сырья (новые продукты, новые рынки). Ни газификация угля, ни добыча метана из угольных пластов, ни даже формирование в Кемеровской области общероссийского центра сервисного и технологического обеспечения горнодобывающей промышленности не могут серьезно заинтересовать современный региональный бизнес и не могут рассматриваться как реальный источник роста производительности труда. Кузбасс в 1940–1960-е годы был по нынешней классификации классическим угольным кластером (конечной продукцией переработки угля были минеральные удобрения, сложные органические продукты). Он и представляет собой пример той глубокой переработки, речь о которой идет и в «Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года». Однако для ее реализации нужны принципиально новые механизмы. Одним из таких механизмов является наличие новых бизнес-групп, реализующих идею глубокой переработки угля как бизнес-идею. Современный угольный бизнес не выделит на этот бизнес-проект инвестиции даже не в силу их недостатка, а именно в силу того, что это не его бизнес-идея. То же самое можно сказать об идее создания крупных энерготехнологических комплексов «на бортах угольных карьеров».

Вопрос не в глубокой переработке угля и получении добавленной стоимости, а в том, кому она нужна. Имеется ли для нее рынок или его надо формировать. Но это уже совершенно другой подход и уровень инвестиций. До тех пор, пока этой идеей не заинтересуются рынки, она так и останется идеей. Существующие в Кузбассе в настоящее время угольные бизнесы не заинтересованы вкладывать средства в малопонятные для них технологии и получать продукты, рынки которых также им неизвестны. Да и сами рынки не ждут в ближайшие 15–20 лет эти продукты. Необходимо четко понимать, что с точки зрения роста производительности труда стратегической задачей до 2025 г. является не организация бизнесов по глубокой переработке угля, а формирование новых бизнес-элит. Часть инструментов для этого в Кузбассе уже есть (Технопарк, Венчурный фонд), но часть инструментов необходимо создавать (Региональное агентство по экономическому развитию, Региональный банк реконструкции и развития, др.). Но пока, к сожалению, серьезных прорывов на этом направлении не ожидается.

Третье направление структурной перестройки кузбасской экономики – появление новых видов экономической деятельности – по своей экономической природе не связано напрямую с современным региональным бизнесом. Большинство проектов этого направления строятся на использовании природного, научного и образовательного потенциалов. Бизнес будет «наблюдать» за развитием этого направления, реагируя на появление готовых бизнес-проектов и рассматривая их как механизмы для повышения устойчивости основного бизнеса. Это направление может дать в перспективе 10–15 лет рост производительности труда не более чем на 10–15%.

И, наконец, *четвёртое направление* (не рассмотренное в Стратегии, но, тем не менее, очевидное) – *использование территориальных факторов роста эффективности*, таких как транспортная освоенность, удобное географическое положение, наличие уникальных природных ресурсов и природно-климатических зон. В Кузбассе сформировавшееся в центре области промышленное ядро как бы обрамлено поясом слабо освоенных районов, обладающих при этом большим потенциалом развития в самых разных направлениях (туризм, сельское хозяйство, новые отрасли промышленности и др.). Ещё в начале 1990-х годов, исследуя процессы социально-экономической реконструкции регионов угольно-металлургической специализации на примере Питтсбурга (США) и Кузбасса, обращалось внимание на важность совершенствования территориальной структуры хозяйства Кемеровской области. До сих пор, по нашему мнению, актуальными являются как минимум следующие направления:

- превращение старопромышленной части области (Кемерово, Новокузнецк) в зоны регионального промышленного и финансового аутсорсинга;
- реализация концепции развития новых угольных районов;
- развитие новых отраслей и рынков на севере области;
- формирование и реализация новой парадигмы развития для «угольных» моногородов;
- создание отраслей и продуктов по предоставлению рекреационных услуг на юге.

Исходя из существующего положения дел, власть и бизнес должны согласовать свои интересы в важнейшем вопросе перспективного развития Кузбасса – росте эффективности производ-

ства и производительности труда – и разделить ответственность за выполнение этой задачи. Власть должна не просто объявить войну коррупции и административному «беспределу», а решительно выиграть ее. Не запрещать бизнесу оптимизировать структуру занятости, а совместно с ним реализовывать программы мобильности трудовых ресурсов и усиливать уровень их социальной защиты; реформировать финансовую систему региона; восстановить и модернизировать в регионе систему подготовки и переподготовки кадров. Бизнесу необходимо заниматься оптимизацией, внедрять эффективные системы корпоративного управления, реализовывать программы повышения операционной эффективности, нацелив их на всемерную экономию ресурсов. В конечном итоге это будет способствовать устойчивости экономического развития Кузбасса в общероссийском и мировом контексте.

Важнейшим индикатором инновационной региональной модельной конструкции, наряду с показателями роста уровня жизни населения, должен стать показатель производительности труда.

По данным McKinsey Global Institute¹, производительность труда в России более чем в 3 раза ниже уровня этого показателя в США и значительно отстает от уровня, достигнутого в таких экономически развитых странах, как Канада и Германия (в 2,5 и 2,4 раза соответственно). Производительность труда в отечественной электроэнергетике составляет всего 15% от уровня аналогичного показателя в США, в жилищном строительстве – 21%, в банковском секторе – 23%. На угледобывающих предприятиях России, несмотря на использование прогрессивной техники и технологии, производительность труда в 5–10 раз ниже уровня этого показателя, достигнутого ведущими мировыми компаниями².

Анализ показал, что существенные по объему инвестиции, поступавшие в Кузбасс в последние 5 лет, в основном тратились на загрузку простаивавших производственных мощностей и увеличение сырьевой обеспеченности производства, что в конечном итоге не привело к адекватному повышению эффективности региональной экономики и росту производительности труда.

¹ URL: <http://www.mckinsey.com/>

² Стариков А.П., Изыгзон Н.Б. Методическое обеспечение адаптации угледобывающей компании к инновационной модели технологического развития // Уголь. – 2009. – № 9. – С. 25.

Проведенные расчеты основных показателей эффективности инвестиционной политики в Кемеровской области убедительно показывают, что при росте инвестиций в основной капитал за последние 5 лет более чем в 2 раза производительность общественного труда в регионе выросла на 25%. В угольной промышленности Кузбасса (куда идут 2/3 инвестиций в промышленность региона¹ или более 45% всех инвестиций в экономику Кемеровской области) масштабные вложения в импортную технику и технологии также не привели к существенному росту производительности труда (рис. 4.5).

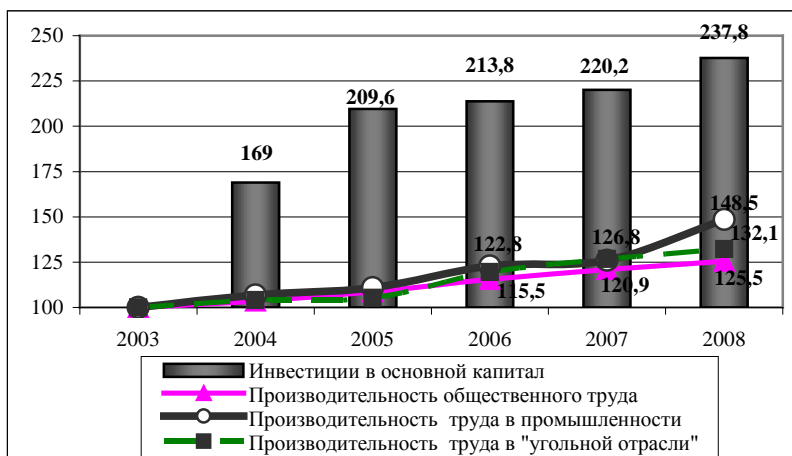


Рис. 4.5. Динамика инвестиций в основной капитал и производительности труда в Кемеровской области за 2003–2008 гг. (сопоставимые цены, 2003 г. = 100%)

Источник: Расчеты авторов на основе официальных данных Кемеровостата.

¹ По итогам 2008 г. удельный вес угольной промышленности в отраслевой структуре инвестиций в основной капитал кузбасской индустрии вырос и составил около 75%.

Причин такого большого разрыва между показателями объема инвестиций и производительности труда несколько, но основная – в неэффективной структурной политике в области инвестиций. Значительные по сегодняшним меркам инвестиции в технику не сопровождаются адекватными инвестициями в организацию производства. Так, дорогая и высокопроизводительная импортная техника «встраивается» в достаточно примитивные по современным представлениям технологии добычи угля. Вкладывая средства в оборудование, угольные предприятия практически не инвестируют обучение персонала. По итогам 2008 г., затраты на обучение и подготовку персонала составили всего 1,3 млн руб., что соответствует 0,05% от сумм, потраченных на технологические инновации в Кемеровской области. К сожалению, это один из самых низких показателей среди регионов Сибирского федерального округа¹.

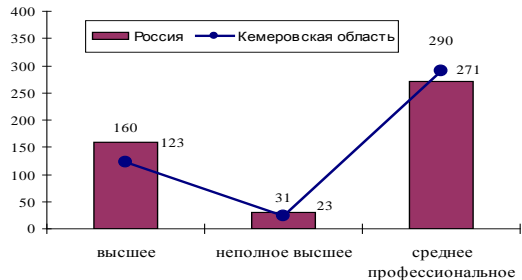
Как следствие, исследователи и эксперты по российскому рынку труда дают неблагоприятные оценки качеству трудового потенциала и называют в числе причин такого состояния, в частности, «примитивизацию» производства, которая и обусловила невостребованность квалифицированных кадров². В российской промышленности осталось лишь 5% рабочих высокой квалификации, в то время как в Германии ещё в начале 2000-х гг. этот показатель составлял 56, в США – 43, во Франции – 38%³. По сути, именно это привело к невостребованности одной из некогда самых сильных региональных систем подготовки профессиональных кадров в Кузбассе. Анализ сравнительных характеристик показывает, что практически по всем показателям образовательный потенциал населения Кемеровской области уступает средним показателям по России (рис. 4.6).

¹ Научная и инновационная деятельность регионов Сибирского федерального округа: Стат. сб. / Томскстат. – Томск, 2009. – С. 79.

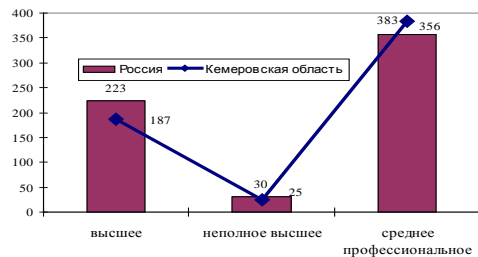
² Урнов М., Тамбовцев В., Гринберг Р. и др. Научный семинар Евгения Ясина. 2005. – URL: http://www.liberal.ru/sitan_print.asp?Num=540

³ URL: <http://www.pmuc.ru/jornal/number20/Turutova.htm>

**Уровень образования населения:
на 1 000 человек имеют образование**



**Уровень образования населения:
на 1 000 занятых в экономике имеют образование**

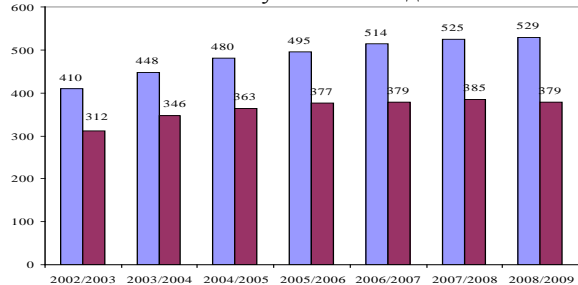


Уровень образования населения

Средние специальные учебные заведения



Высшие учебные заведения



Число студентов учебных заведений в расчете на 10 тыс. человек населения

Рис. 4.6. Сравнительные характеристики образовательного потенциала кузбасского региона

Во всем мире компании тратят много времени и средств на обучение и переподготовку своих сотрудников. Внутрифирменная подготовка и переподготовка кадров в промышленно развитых странах превратилась в мощную индустрию, соизмеримую по масштабам с системой получения населением общего образования. Расширение масштаба внутрифирменной подготовки связано с новыми условиями конкуренции на мировом рынке, нарастанием процессов корпоративного объединения промышленных комплексов. Соответственно, в области организации такого обучения лидируют крупные многопрофильные корпорации, действующие, как правило, в отраслях с высокой наукоемкой технологией.

На большинстве же российских предприятий в настоящее время рабочие получают лишь минимальную подготовку, а в роли учителей зачастую выступают их же коллеги, которые сами достаточно редко являются специалистами высокого класса. Насто­раживает и тот факт, что имеющиеся обучающие программы не всегда отвечают задачам современного технического прогресса и условиям успешного функционирования на конкурентном рынке. Поэтому проблема получения высокой квалификации и специального дополнительного образования работников предприятий в России (и в Кузбассе) более чем актуальна.

В Кузбассе явно ощущается дефицит профессиональных навыков среди высших эшелонов управления бизнесом. В советское время в регионе одновременно работали более 20 «угольных генералов», 10–15 строительных, металлурги и химики, создававшие целые отрасли и города.

Именно этим объясняется, по нашему мнению, в целом неэффективное управление новыми крупными региональными проектами, а это, в свою очередь, приводит к тому, что их стоимость иногда в разы превышает стоимость аналогичных проектов за рубежом. Это касается капитального строительства, строительства дорог, проектирования. Так, по данным McKinsey Global Institute¹, расходы на строительство угольной электростанции в России на 25-40% выше, чем в США и Европе, и в 3 раза выше, чем в Китае. Процессы согласования, проектирования у нас в стране длятся

¹ URL: <http://www.mckinsey.com/>

годами (для сравнения: в США и Европе – не превышают трех месяцев)¹.

Среди основных причин такой ситуации эксперты рейтингового агентства «Эксперт РА»² называют практическое отсутствие отечественных школ инженеров, которые способны реализовывать крупные проекты. Низкий уровень проектирования является одной из причин высокой аварийности в угольной промышленности региона.

Региональная власть в Кузбассе много внимания уделяет проблемам глубокой переработки углей с целью увеличения добавленной стоимости³. Но уже сегодня в какой-то мере этого можно добиться, разработав программы контроля схем сбыта продукции. Так, по данным Счётной палаты, более 80% экспорта угля из России осуществляется через офшорные компании по заниженным ценам, отличающимся от уровня мировых цен на 30-54%, т.е. за счет трансфертного ценообразования из-под налогов и сборов только в 2008 г. было выведено \$2,4-4 млрд⁴. И если в 2008 г. проблема касалась, в основном, экспорта коксующихся углей, то в 2009 г. в первую очередь речь идет об энергетическом угле. Таможенные службы практически не контролируют марочный состав угля при его вывозе с территории России.

По нашей оценке, причины низкой эффективности кузбасской экономики лежат в основном в недостаточном развитии инфраструктуры как в регионе в целом, так и в отраслях его специализации. Нынешний кризис «обнажил» уязвимость многих инфраструктурных сегментов модельной конструкции кузбасского региона. Можно выделить некоторые из них.

Финансовая система. Инвестиционная активность бизнеса в значительной степени определяется наличием и уровнем развития финансовой инфраструктуры и в том числе кредитных организаций, страховых и лизинговых компаний. По подавляющему

¹ Чтобы приступить к строительству многоквартирного дома в России (по данным Всемирного банка), потребуется на согласование более 700 дней, в США – 40, Китае – более 300 дней.

² URL: <http://raexpert.ru/>

³ Кузбасс – полигон инноваций // Наука в Сибири, № 6 (2691) 12 февраля 2009 г. (URL: <http://www.sbras.ru/HBC/hbc.phtml?6+489+1>); Курс – на обогащение // Деловой Кузбасс – Новый век, 2008, №8 (URL: <http://delkuz.ru/content/view/6849/>); и др.

⁴ URL: <http://www.metaltorg.ru/analytics/publication/index.php?id=3351>

большинству показателей, характеризующих место и роль кредитных организаций в развитии региональной экономики, Кемеровская область в настоящее время отстаёт от Красноярского края и, тем более, Новосибирской области (рис. 4.7). Незрелость региональной банковской системы отрицательно сказывается на экономике Кузбасса. И это притом, что основная доля ресурсов банковского сектора области (90%) находится в филиалах иногородних банков. В этих условиях, даже если банком принято принципиальное решение о выделении кредита той или иной бизнес-структуре, процессы различных согласований, оформления залогов занимают многие месяцы.

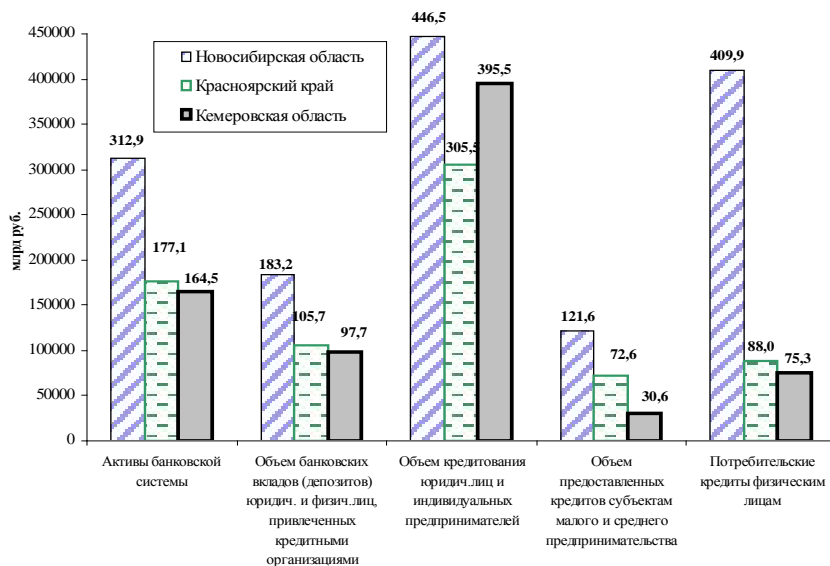


Рис. 4.7. Некоторые показатели развития банковского сектора в Кузбассе (по состоянию на 01.01.2009 г.), млрд руб.

Источник: Бюллетень банковской статистики. Региональное приложение. – 2009. – № 1 (33). – М.: Центральный банк РФ (URL: <http://www.cbr.ru>)

Важно отметить, что в Кузбассе до сих пор не создана такая важная отрасль, как сервисное обслуживание угольного бизнеса. Ни у одного крупного производителя в регионе нет современной ремонтной базы. Производители угля и оборудования не вкладывают инвестиции в сервисные центры. Основные экспортёры оборудования (Joy и P&N и др.) имеют в Кузбассе диагностические центры, небольшие склады и небольшой штат инженеров и уже года два разрабатывают проект строительства в регионе (в районе Новокузнецка) мощного сервисного центра. Однако, как нам представляется, это лишь реализация некоего сценария, по которому им надо показать интерес к решению этой проблемы и не отпугнуть новых покупателей оборудования. Уровень же сложности современной техники настолько высок, что фирменное техническое обслуживание, в том числе в условиях аутсорсинга, является практически единственным эффективным способом поддержания ее работоспособности и производительности. Причины отсутствия сервисной отрасли, по мнению специалистов, следующие:

- ◆ у федеральной власти нет четкой перспективы в отношении роли энергетического угля в топливном балансе;
- ◆ перспективные объёмы добычи угля в Кузбассе напрямую зависят от ёмкости внутреннего рынка;
- ◆ сегодняшние объёмы закупки оборудования недостаточны для создания в регионе прибыльного бизнеса по его ремонту;
- ◆ у угольного бизнеса нет единой позиции в отношении развития фирменного сервиса (многие компании отказываются от него из-за отсутствия финансов);
- ◆ у поставщиков оборудования нет свободных инвестиций для реализации идеи создания сервисного центра в Кузбассе.

Справедливости ради надо отметить, что фирма Kamatsu (Япония) приняла решение о строительстве в Кузбассе сервисного центра. Инвестиции в строительство центра, который будет осуществлять ремонт и сервисное обслуживание техники, эксплуатируемой на предприятиях СФО, оцениваются в \$10 млн. Ввод объекта в эксплуатацию запланирован на июль 2010 г.¹

Практически отсутствует в регионе и логистика по доставке запасных частей, занимающей до полугода (для сравнения: в Канаде – несколько часов). Только на таможенную очистку уходит не менее недели. Впрочем, логистика как отрасль прак-

¹ URL:<http://delkuz.ru/content/view/10771/1/>

тически отсутствует в целом по стране. Доставка грузов, особенно тяжелых и крупногабаритных, является огромной проблемой: на согласование и погрузку на железной дороге уходит очень много времени, а доставлять их авиатранспортом нерационально. Государство должно либо создавать соответствующую инфраструктуру, либо стимулировать частный бизнес, работающий в данном направлении. В результате на многих угольных предприятиях создаются огромные оборотные фонды запасных частей к импортному оборудованию (двигатели для экскаваторов и бульдозеров, гидравлические системы и др.).

Проблемы инфраструктурного обслуживания угольной промышленности в Кузбассе, по нашему мнению, тесно связаны с неопределенностью в развитии регионального машиностроения. Для решения этого вопроса необходимо откорректировать концепцию превращения Кузбасса в центр по производству угольного оборудования нового поколения. Кузбасское машиностроение, оставаясь вспомогательной отраслью экономики региона, замкнуто в небольшой рыночной нише – большинство заводов настроено только на обслуживание угольной, металлургической и химической отраслей региона; номенклатура основных видов продукции за последнее десятилетие существенно сократилась; объемы производства носят преимущественно штучный характер при крайне низком уровне использования среднегодовой производственной мощности. В структуре объема отгруженной продукции удельный вес производства машин и оборудования в сегменте обрабатывающих производств кузбасской экономики немногим превышает 5% (2008 г.), в структуре основных фондов и в структуре инвестиций в основной капитал – менее 5%. В отраслевой структуре промышленного производства Кузбасса эти показатели уменьшаются до абсолютно малых для фондообразующей отрасли значений (2,5, 1,2 и 0,6% соответственно).

В условиях кризиса кузбасское машиностроение, эффективность которого и до кризиса находилась уже на пределе, оказалось в ещё более сложном положении. Так, по итогам одиннадцати месяцев 2009 г. в Кемеровской области снижение объемов производства машин и оборудования составило 64% к аналогичному периоду 2008 г., электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 27%, транспортных средств – около 22%. Если в металлургии и угольной отрасли падение объемов производства было обусловлено, в первую очередь, внешнеэкономическими факторами, то в машино-

строении основной причиной падения послужили сужение внутреннего рынка и ужесточение кредитной политики банков.

Однако в последние годы упорно высказываются мнения, что 65-70% ввозимой в регион импортной техники для угольной отрасли можно производить на местных машиностроительных предприятиях. Более того, утверждается, что отечественная техника лучше импортного оборудования, так как адаптирована к геологическим условиям региона. Это, конечно, патриотично, но при заказе импортной техники производителю можно заказать необходимые для специфических условий Кузбасса изменения в конструкции. Специально для условий Кузбасса пытались делать угледобывающие комплексы в Юрге, но пока безуспешно.

Сегодня крупнейшими поставщиками горношахтного оборудования в Кузбасс являются производители Германии, США, Англии и Чехии; в последнее время активно ввозится оборудование из Китая. С точки зрения экономической безопасности региона уровень поставок импортной техники давно перешёл «красную черту», достигнув 90%.

Машиностроители в сложившихся условиях давят на власть, заставляя бизнес делать заказы у них, вместо того чтобы создавать новые образцы оборудования, перестраивая производство под потребности экономики. Однако региональный бизнес уже на несколько лет вперёд заказал импортную технику и не готов вкладываться в её ремонт и сервис; тем более он не будет принимать участие в создании серьёзного регионального машиностроения. Например, Китаю потребовалось более 20 лет, чтобы на базе американских, немецких и японских патентов и инвестиций, с участием специалистов из разных стран, создать тяжелое машиностроение «среднемирового уровня».

Для решения этой задачи Кемеровской области предстоит пройти два этапа: на первом – создать объединение (в том числе с участием иностранных производителей техники) по ремонту и обслуживанию импортного оборудования, подготовить специалистов, восстановить проектно-конструкторскую базу; на втором – перейти к собственному созданию новой техники. При этом необходимо отказаться от концепции поддержки отечественного производителя и создать реальные условия для привлечения в Кузбасс крупных мировых игроков на рынках машиностроения. Эти условия понятны и достаточно хорошо отработаны на проектах создания в России авто-сборочных предприятий крупнейших мировых производителей.

Стратегия развития Кузбасса

Инновационная модель

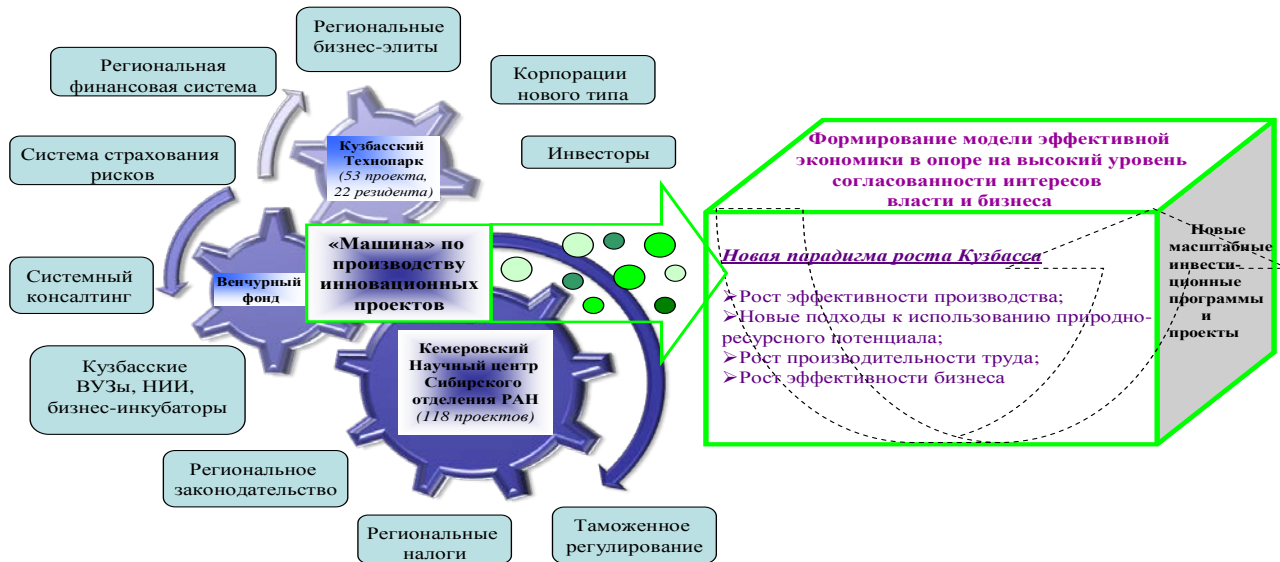


Рис. 4.8. Инновационная модель развития Кузбасса

Для реализации инновационной модели развития региона необходимо в ближайшие 2 года (рис. 4.8):

- ◆ создать отрасль по производству инноваций (с участием технопарка, Венчурного фонда, фондов прямых и смешанных инвестиций, Регионального банка реконструкции и развития, Регионального агентства экономического развития, региональных агентств российских инновационных корпораций – «Роснанотеха», «Ростехнологий» и др.);

- ◆ сформировать эффективно функционирующую инфраструктуру как в регионе в целом, так и в отраслях специализации (финансовая инфраструктура, фирменное сервисное обслуживание угольного бизнеса, логистика, в том числе по доставке запасных частей и др.);

- ◆ кратно увеличить инвестиции в науку, образование и подготовку кадров (создание Кузбасского национального университета, модернизация региональной системы подготовки профессиональных кадров, создание индустрии внутрифирменной подготовки и переподготовки работников и др.).

* * *

Мировой финансовый и экономический кризис поколебал устойчивость кузбасской экономической модели развития, поставив под сомнение достижения последних лет. В исследовании доказано, что для реализации потенциала роста системообразующих отраслей кузбасской экономики необходима не только благоприятная конъюнктура мирового рынка, но и развитый внутренний рынок с устойчивой перспективой его развития, а также высокий уровень согласованности экономических интересов бизнеса и власти в процессе реализации региональной промышленной политики.

На основе авторской методики выполнены расчеты уровня согласованности экономических интересов субъектов региональной промышленной политики для Кемеровской области с выделением периода становления и развития Кузбасской модели управления (1998–2007 гг.) и периода кризисной ситуации (2008–2009 гг.).

Исследование показало, что в докризисное десятилетие уровень согласованности экономических интересов бизнеса и власти в регионе достигал 55%. В тот период модель управления регионом, промышленная и социальная политика властей вполне устраивала бизнес. Жесткое социальное давление региональных

властей сглаживалось благоприятным рыночным фоном в виде растущих цен на продукцию в отраслях специализации, дешевыми кредитными ресурсами, эффективной лоббистской политикой региональных властей, продвигавших интересы регионального бизнеса. К сожалению, высокий уровень согласованности экономических интересов не сопровождался таким же уровнем эффективности региональной экономики. Благоприятные внешние факторы явились основной причиной её роста.

С началом кризиса сложившиеся модели отношений бизнеса и власти начали «давать сбой» (стремление бизнеса оптимизировать структуру занятости, повысить операционную эффективность не совпадало с политикой властей за сохранность рабочих мест и усиление уровня социальной защиты). Уровень согласованности интересов бизнеса и власти снижается, и определяется это не только факторами глобального финансового и экономического кризиса, но и собственно кризисами власти и бизнеса.

Анализ показал, что принятая экономическая доктрина Кемеровской области на период до 2025 г. по ряду направлений не будет реализована именно в силу того, что при её принятии не были учтены интересы сложившихся в Кузбассе бизнес-элит и, по нашему мнению, власть и бизнес не смогут найти консенсус для их реализации.

Предложена новая парадигма роста в Кузбассе, опирающаяся не столько на благоприятную конъюнктуру мировых рынков, сколько на рост эффективности экономики и производительности труда. Регион должен научиться более рационально распоряжаться своими природными, минерально-сырьевыми, финансовыми и трудовыми ресурсами. Формирование в Кузбассе модели эффективной экономики должно опираться на высокий уровень согласованности экономических интересов власти и бизнеса.

Сегодняшний «каркас» региональной экономики сохранится; и в перспективе до 2025 г. основным источником роста в Кузбассе по-прежнему будут сегодняшние отрасли специализации (угольная промышленность, металлургия, химическая промышленность). Именно в этих отраслях необходимо в первую очередь провести инновационную «революцию».

Необходимо осознать, что без создания в Кузбассе в ближайшие 2-3 года отрасли по производству инновационных проектов (включая подготовку новых бизнес-элит и бизнесов) на инновационный путь развития регион в период до 2025 г. не перейдёт.

Глава 5

ДОЛГОСРОЧНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА МЕТОДАМИ ФОРСАЙТА

Форсайт – эффективный инструмент для разработки долгосрочных стратегий развития в самых разных сферах общественной жизни: науке и технике, экономике, социальных и общественных отношениях, культуре. В настоящее время методология Форсайт активно используется в практике государственного прогнозирования и управления более чем в 40 странах мира.

История Форсайт-исследований в Российской Федерации насчитывает около 15 лет. За эти годы различными ведомствами, организациями, научными коллективами реализованы проекты, нацеленные на определение перспектив развития научно-технологических направлений, секторов экономики, регионов.

Наиболее масштабным и комплексным исследованием подобного рода является Долгосрочный прогноз научно-технологического развития РФ на период до 2025 г., подготовленный Министерством образования и науки РФ в 2007–2008 гг.¹

Накоплен определенный опыт разработки региональных Форсайтов в субъектах РФ. Однако этот опыт пока невелик и ограничен примерами двух-трех регионов страны – Республикой Башкортостан, Иркутской областью².

Дискуссионным остается вопрос о соотношении методов прогнозирования и Форсайта. Существуют оценки, согласно которым, Форсайт – очередная научная мода, связанная с поверхностным переносом англоязычных научных понятий и подходов в российскую действительность, не несущая в себе значимого нового научного содержания по сравнению с классическими и неоклассическими методами прогнозирования. Вместе с тем, по

¹ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. <http://mon.gov.ru/work/nti/dok/str/08.12.18-prog.ntr.pdf>

² Шашнов С.А. Форсайт Республики Башкортостан / Форсайт. – 2007. – № 1(1). – С. 16–25. <http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs /2007/09/06/0000311724/02.pdf>; Третьяк В.П., Калюжнова Н.Я. Формирование Форсайта в Иркутском регионе / http://www.riep.ru/works/almanach/0005/almanach0005_219-242.pdf

мнению других исследователей, Форсайт – одно из направлений прогнозирования, связанное с расширением его возможностей. Согласно этой позиции, Форсайт – форма активного прогнозирования.

Имея много общих черт с прогнозированием (учет объективной реальности и реальных тенденций развития; использование единых методик анализа – методов экспертных оценок (Делфи), экспертных суждений (фокус-группы, мозговые штурмы), методов сценарного планирования), методология Форсайта в то же время характеризуется существенными отличиями, среди которых наиболее важными являются:

- вовлечение в процесс Форсайта всех ключевых участников исследуемых процессов: бизнесменов, политиков, ученых, представителей общественности;

- не только прогнозирование, но и проектирование активного влияния на будущее.

Интенсивное взаимодействие заинтересованных участников и проектирование будущего в ходе реализации Форсайт-проектов позволяет рассматривать Форсайт как инструмент «управления неопределенностью»¹.

Основные различия между Форсайтом и прогнозированием отражены в табл. 5.1.

Особенности методологии Форсайт-исследований делают этот подход особенно актуальным в связи с необходимостью выбора стратегических направлений модернизации социально-экономической системы и приоритетов федеральной и региональной социально-экономической политики на современном этапе развития России.

В настоящий период практически сформированы стратегические цели и направления развития России на период до 2020–2030 гг. Определены приоритеты развития и значения соответствующих целевых индикаторов. Однако региональная проекция этих целей, задач, приоритетов и целевых индикаторов остается в значительной степени нерешенной проблемой.

Ключевой темой Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Правительством РФ в 2008 г., является раз-

¹ Van der Meulen B., De Wilt J., Rutten J. Developing a future for agriculture in the Netherlands / Journal of Forecasting, 2003. Vol. 22, p. 219–233.

витие человеческого капитала. Форсайт-исследование развития человеческого капитала Красноярского края (далее Форсайт-проект), проведенное в 2009 г. по инициативе Сибирского федерального университета, фактически развивает основные позиции, заявленные в Концепции, применительно к Красноярскому краю.

Работа проводилась в нескольких направлениях:

- изучение глобальных тенденций и оценка возможных критических ситуаций, которые будут определять ситуацию России и Красноярского края в 2010–2030 гг.;
- анализ зарубежных и российских практик развития человеческого капитала;
- разработка возможных сценариев сохранения и развития человеческого капитала Красноярского края;
- построение «дорожной карты» с выделением ключевых тенденций, критических ситуаций, перспективных технологий и возможных управленческих решений.

При проведении исследования и подготовке доклада использовался пакет методов Форсайта¹: прогнозирование, SWOT-анализ, экспертные панели, креативные экспертные семинары, сценарирование, многоэтапный Делфи-опрос экспертов и др.

При подготовке Форсайт-проекта были изучены и критически осмыслены аналитические материалы, публикации о Форсайт-исследованиях и долгосрочные прогнозы международных и правительственных организаций, ведущих мировых и национальных «фабрик мысли», в которых анализируются перспективы и угрозы мирового развития, возможности и ограничения развития отдельных государств в ближайшие 10–20 лет². Особое внимание уделялось перспективам социального развития и трансформациям в сфере «производства, сохранения, развития и использования» человеческого капитала. Были изучены основные программные

¹ UNIDO foresight technology Foresight manual: organization and methods. Vol. 1. – Vienna, 2005. UNIDO foresight technology Foresight manual: technology Foresight in action. Vol. 2. – Vienna, 2005.

² Foresight 2020 Economic, industry and corporate trends. – The Economist Intelligence Unit, 2006; Global Trends 2025: A Transformed World. National Intelligence Council, 2008; Global Scenarios to 2025. National Intelligence Council, 2009; Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. National Intelligence Council, 2004; Мир после кризиса. Глобальные тенденции. – 2025: меняющийся мир. Доклад Национального разведывательного совета США. – 2009.

документы Правительства РФ, долгосрочные прогнозы, концепции и программы развития¹. Проведен анализ тенденций и перспектив развития человеческого капитала Красноярского края с учетом долгосрочных демографических изменений, основных трендов в области экономики и в социальной сфере.

Содержание и выводы Форсайт-проекта базируются на последних по времени статистических данных; на исследованиях и сопоставлениях, выполненных специалистами Сибирского федерального университета; исследованиях Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, материалах и расчетах НИИ комплексных проблем гигиены и профессиональных заболеваний СО РАМН.

Для детализации «картины будущего» Красноярского края был проведен трехэтапный Делфи-опрос экспертов, который позволил определить наиболее вероятные и значимые тенденции, критические ситуации, перспективные технологии и необходимые управленческие решения. Полученные в ходе исследования результаты позволили создать «стратегическую» и «дорожную» карты, на которых системным образом представлены «процессы и ситуации» и «необходимые деятельности» в отношении сохранения и развития человеческого капитала Красноярского края на период 2010–2030 гг.

В Форсайт-проекте рассмотрены возможные сценарии и контуры концепции развития человеческого капитала, определены линии смены общественного дискурса и значимые социальные трансформации; обозначены «окна возможностей» и сформулирован перечень необходимых управленческих решений.

¹ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. <http://mon.gov.ru/work/nti/dok/str/08.12.18-prog.ntr.pdf>; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2008 г.; Долгосрочный прогноз «Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года (Статистический бюллетень)». – 2009; Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: Национальный доклад. – 2008; Модернизация России как построение нового государства. Независимый экспертный доклад. – 2009; Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации. Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. – 2009.

Таблица 5.1

Сопоставление Форсайта с прогнозированием

Форсайт	Прогнозирование
Исходные данные, потребности, вопросы исследования все еще открыты и подлежат уточнению в процессе Форсайта	Исходные данные, темы и вопросы исследования должны быть разъяснены заранее
Преобладает качественная составляющая	Преобладает количественная составляющая
Анализ информации о будущем с целью выявления приоритетных направлений	Основное внимание уделяется тому, как будет выглядеть в будущем та или иная выбранная область
Создает возможность для коммуникации, обмена мнениями и идеями между людьми	Более ориентировано на результат, может быть выполнено отдельным индивидом или стать результатом коллективного исследования (в зависимости от методологии)
Используются критерии для оценок и подготовки к принятию решений	Нет необходимости в оценках, различных вариантах выбора или подготовке к принятию решений
Одна из основных целей – взаимодействие участников в процессе обсуждения будущего	Описывает варианты будущего, результаты более важны, чем процессы взаимодействия между участниками
Долго-, средне- и краткосрочная ориентация с рекомендациями для настоящего времени	Долго-, средне- и краткосрочная ориентация, равно как и определение пути в будущее, составляют суть процесса
Определяет, есть ли консенсус относительно исследуемых тем	Наличие консенсуса или его отсутствие – не принципиальный фактор
Эксперты и другие участники имеют в значительной степени субъективные суждения	Жесткие методики, эксперты слабо зависят от субъективных мнений

Источник: Culhs K. From Forecasting to Foresight Process – New Participative Foresight Activities in Germany / Journal of Forecasting, 2003, n22, p. 93–111.

Работа над Форсайт-проектом была выстроена в следующей логике:

- 1) оценка потенциала стратегического развития Красноярского края; сильных и слабых сторон региона;
- 2) разработка пространства сценариев, определяющих границы возможного будущего в различных его вариантах;
- 3) разработка концепции инновационного управления сохранением и развитием человеческого капитала Красноярского края на долгосрочную перспективу;

4) разработка «стратегической» и «дорожной» карт развития человеческого капитала Красноярского края; подготовка перечня необходимых законов, стратегий и программ, целевых исследований и распоряжений.

Краткая характеристика основных результатов описана ниже.

5.1. ОЦЕНКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ КАК ПЛОЩАДКИ ИНДУСТРИАЛЬНОГО РОСТА

Стратегическая оценка Красноярского края содержит в себе ряд противоречивых характеристик:

- 1) лидерские позиции по показателям экономического развития;
- 2) средний уровень социально-демографического развития;
- 3) критические характеристики в области экологии и безопасности.

Экономическое лидерство обеспечивается деятельностью крупных корпораций по добыче и экспорту природных ресурсов и продуктов первичной переработки, при этом остается недостаточно развитой транспортно-логистическая инфраструктура. Демографические характеристики и уровень развития социальной инфраструктуры ниже среднероссийских показателей. При сравнительно высоком уровне доходов населения сохраняется относительно высокий уровень безработицы и высокий уровень преступности. Критической является ситуация в области экологических загрязнений и инфраструктурной безопасности, что связано со значительным износом энергетической, транспортной и жилищно-коммунальной инфраструктур.

В ближайшие десятилетия сохранится индустриально-сырьевой вектор развития экономики Красноярского края, что будет определять специфику проблем и возможностей развития человеческого капитала края.

Население Красноярского края, демографические процессы, система расселения. Красноярский край имеет более высокие, чем в РФ, темпы снижения численности населения. За период 2001–2008 гг. население края уменьшилось на 3,7%, а население России – на 3,0%. Это обусловлено естественной убылью населения по 10,2 тыс. чел. в год и значительным миграционным оттоком населения,

в среднем по 4,8 тыс. чел. в год (в 2001–2006 гг.). Однако в 2007–2008 гг. наблюдался миграционный приток населения, 0,9 тыс. чел. и 1,5 тыс. чел. соответственно, обусловленный реализацией крупных инвестиционных проектов в регионе.

Красноярский край обладает одной из самых развитых городских систем за Уралом. Доля городского населения, проживающего в 23-х городах и 40-ка поселках городского типа, составляет 75,7%, что выше среднероссийских показателей. В 2008 г. почти 40% населения региона (1140 тыс. чел.) проживало в столице края (Красноярске), 4-х пригородных муниципальных районах (Березовском, Емельяновском, Манском, Сухобузимском) и 2-х городских округах (Сосновоборске, Дивногорске) – на территории формирующейся Красноярской агломерации.

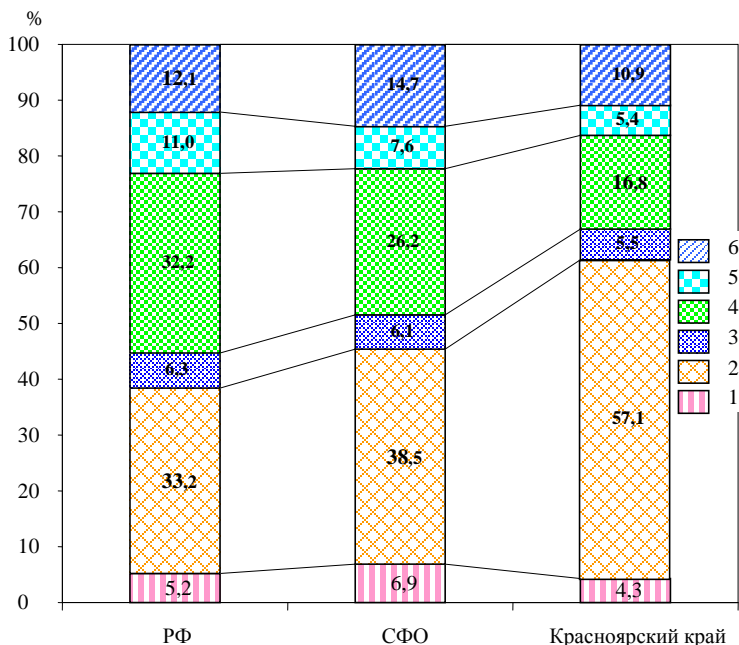
В перспективе Красноярская агломерация останется основным центром концентрации человеческого капитала региона. Численность населения в агломерации к 2020 г. может достигнуть (по оптимистическому сценарию) 1,5 млн чел., что сделает ее опорным центром урбанизации в Сибири.

По показателю «индекс развития человеческого потенциала» (ИРЧП) Красноярский край в 2006 г. занимал 7-ю позицию, уступая Москве, С.-Петербургу, Республике Татарстан и Тюменской, Томской, Белгородской, Липецкой областям. Причем отставание было связано с низкими значениями «индекса долголетия» и «индекса образования» при высоком «индексе дохода». Это значит, что высокий показатель ИРЧП Красноярского края определяется не высоким качеством жизни и развитием человеческого капитала, а в первую очередь сырьевыми доходами региона¹.

Экономика, инфраструктура и экологическая ситуация. Красноярский край – это типичный регион сырьевой экономики, работающий преимущественно на внешний рынок и специализирующийся на производстве цветных металлов, лесопродукции и топливно-энергетических ресурсов.

Ведущим сектором экономики Красноярского края является промышленность, основу которой составляют добыча и первичная переработка сырья. В структуре валовой добавленной стоимости края удельный вес промышленности в 1,7 раза выше данного показателя по России – 57,1 и 33,2% соответственно (рис. 5.1).

¹ Социальный атлас российских регионов: индекс развития человеческого потенциала <http://atlas.socpol.ru/indexes/index.shtml>



- 1 – Сельское хозяйство, охота, лесоводство и рыболовство (A + B)
- 2 – Промышленность (C + D + E)
- 3 – Строительство (F)
- 4 – Услуги торговли, транспорта и связи (G + H + I)
- 5 – Финансовая деятельность, операции с недвижимостью, аренда и предоставление услуг (J + K)
- 6 – Прочие услуги (L + M + N + O)

Рис. 5.1. Структура валовой добавленной стоимости РФ, СФО и Красноярского края по видам экономической деятельности в 2007 г.

Для инфраструктуры Красноярского края характерен высокий уровень изношенности производственных фондов, особенно в жилищно-коммунальном хозяйстве и социальной сфере, в транспортно-энергетическом комплексе. По предварительным оценкам, на приведение в нормативное состояние жилого фонда и учреждений социальной сферы требуется около 100 млрд руб., в том числе на жилье – 50, на образование – 20, на здравоохранение – 30 млрд руб.

Критическим для Красноярского края является износ и несоблюдение норм технологической безопасности на объектах транспортно-энергетического комплекса, результатом чего явилась крупнейшая авария на Саяно-Шушенской ГЭС. Объектами повышенной опасности являются и другие гидроэнергетические и теплоэнергетические объекты (ГЭС, ГРЭС, ТЭЦ), многие из которых проектировались и строились в 50–70-е годы XX века и в настоящее время могут не соответствовать современным требованиям надежности и безопасности. Также остается высоким износ электросетей и распределяющего оборудования (электрических подстанций, трансформаторных и др.).

Мощная индустриальная база края создает высокую нагрузку на природную среду. По удельным выбросам загрязняющих веществ в атмосферу на душу населения Красноярский край в 3,9 раза превосходит среднероссийский уровень, в 1,6 раза – средний уровень по СФО, в 9–17 раз – наиболее благополучные в этом отношении регионы страны. Значительная часть очистных сооружений не обеспечивает нормативной очистки промышленных и бытовых стоков, до нормативного уровня очищается лишь 30% сточных вод. Около 40% населения края вынуждено употреблять воду, не соответствующую санитарно-гигиеническим требованиям.

Ежегодно в крае образуется до 300 млн т твердых отходов, доля их вторичного использования не превышает 26%. В крае действуют 290 несанкционированных мест размещения отходов и только 10 специальных полигонов, построенных в соответствии с нормативными требованиями.

Красноярск и Норильск входят в список городов страны с критически высоким уровнем загрязнения воздуха. Около 60% городского населения края проживает в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха¹.

Элементы колониальной политики. В последние десятилетия происходит сокращение доли Красноярского края в доходах рентного характера как в результате перераспределения доходов в пользу федерального бюджета, так и в результате «оптимизации налогов» корпорациями-природопользователями. Это приводит к сокращению налогооблагаемой базы края, в которую включается не

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2007 году».

более 30–50% дохода, получаемого конечными продавцами производимых в крае экспортных товаров (цветные металлы, лес и др.).

Важным показателем уменьшения политической и экономической самостоятельности регионов является выстраиваемая вертикаль власти – назначение губернаторов федеральным центром и «партийный контроль» деятельности представительных органов власти.

Технологический и научно-инновационный потенциал. В промышленном производстве Красноярского края преобладают технологии II–IV технологических укладов с доминированием технологий ранней индустриализации – добычи сырьевых ресурсов и первичной их переработки (обогащение сырья, производство металла и металлообработка).

Удельный вес высокотехнологичных отраслей (производство фармацевтической продукции, офисного оборудования и вычислительной техники, аппаратуры для радио, телевидения и связи, изделий медицинской техники, средств измерений, оптических приборов и аппаратуры часов, летательных аппаратов, включая космические) обрабатывающей промышленности в структуре промышленного производства в крае в 3,7 раза меньше, чем в среднем по стране, – 2,5 и 9,3% соответственно.

Удельный вес среднетехнологичных отраслей высокого уровня (химическое производство, производство машин и оборудования, электрических машин и оборудования, автомобилей, прицепов и полуприцепов, судов и прочих транспортных средств) в крае близок среднероссийскому уровню – 10,3 и 11,7% соответственно.

В промышленном производстве края доминируют среднетехнологичные отрасли низкого уровня (производство кокса и нефтепродуктов, резиновых и пластмассовых изделий, прочих неметаллических минеральных продуктов, металлургическое производство и др.), их удельный вес составляет 58,1%, что в 2 раза выше среднероссийского уровня – 29,1%.

Наконец, удельный вес низкотехнологичных отраслей (производство пищевых продуктов (включая напитки), текстильное и швейное производство, производство кожи, изделий из кожи, а также производство обуви, обработка древесины и производство изделий из дерева, производство целлюлозы, древесной массы, картона и изделий из них, полиграфическая деятельность, прочие производства) обрабатывающей промышленности в крае в 1,8 раза меньше, чем в среднем по стране, – 9,6 и 17% соответственно.

Таблица 5.2

**Производительность труда в отраслях промышленного производства
Красноярского края (2007 г.)**

Код по ОКВЭД	Вид экономической деятельности	Производительность труда, млн руб./чел.		Соотношение уровня производительности труда в Красноярском крае к среднему по стране, %
		Красноярский край	РФ	
1	2	3	4	5
C	Добыча полезных ископаемых – всего	1,20	4,80	25,0
CA	• добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	1,37	6,56	20,9
CB	• добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	1,10	1,50	73,3
D	Обрабатывающие производства – всего	3,04	1,75	173,7
DA	• производство пищевых продуктов (включая напитки) и табака	1,32	1,74	75,9
DB	• текстильное и швейное производство	0,15	0,38	39,5
DC	• производство кожи, изделий из кожи и обуви	0,25	0,58	43,1
DD	• обработка древесины и производство изделий из дерева	0,68	0,80	85,0
DE	• ЦБП: издательская и полиграфическая деятельность	0,64	1,56	41,0
DF	• производство кокса и нефтепродуктов	4,97	17,52	28,4
DG	• химическое производство	1,02	2,00	51,0
DH	• производство резиновых и пластмассовых изделий	0,91	1,55	58,7
DI	• производство прочих неметаллических минеральных продуктов	0,91	1,34	67,9

1	2	3	4	5
DJ	• металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	11,35	2,89	392,7
DK	• производство машин и оборудования	0,83	0,79	105,1
DL	• производство электрооборудования, электрического и оптического оборудования	0,66	0,95	69,5
DM	• производство транспортных средств и оборудования	0,83	1,15	72,2
DN	• прочие производства	2,24	1,80	124,4
E	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды – всего	1,00	1,20	83,3
C+D+E	Всего промышленность	2,87	1,93	148,7

Производительность труда в Красноярском крае в 2–5 раз ниже среднероссийских показателей в большинстве отраслей промышленности, за исключением металлургического производства (табл. 5.2).

Основными причинами низкой производительности труда являются:

- повышенные транзакционные издержки, обусловленные удаленностью предприятий Красноярского края от основных рынков сбыта;

- низкий технологический уровень производства, вызванный физическим и моральным износом основных фондов в условиях минимальных инвестиций в их замену и модернизацию;

- повышенная капиталоемкость нового строительства и реконструкции, связанная с природно-климатическими условиями;

- неэффективное управление и организация деятельности предприятий.

Высокая производительность труда в цветной металлургии связана прежде всего с фактором использования природной ренты, обусловленной преимуществами дешевых минерально-сырьевых и гидроэнергетических ресурсов региона.

Негативным фактором для научно-технологического сектора края является политика крупнейших предприятия в области технологического развития: минимизация расходов на технологическую модернизацию; ориентация на «импорт технологий» и технологического оборудования; размещение заказов на НИР и НИОКР за пределами Красноярского края.

Затраты крупных и средних предприятий Красноярского края на технологические инновации составили в 2008 г. 7,9 млрд руб. (2,4% от уровня РФ), в том числе на продукт-инновации – 2,2 млрд руб. (27,8% всех инвестиций на инновации в крае), на процесс-инновации – 5,7 млрд руб. (72,2%). На 1 руб. затрат приходился 1,1 руб. выпуска инновационной продукции (в РФ этот показатель был существенно выше – 4,4 руб. на 1 руб. затрат).

В масштабах экономики региона эффект от инновационной деятельности практически отсутствует – ее доля в 2008 г. составила в общем объеме товаров, работ и услуг всего 1,5%. Всего крупными и средними предприятиями Красноярского края было произведено инновационной продукции на сумму 8,7 млрд руб.

В рейтинге регионов России по уровню инновационного развития¹ в 2006 г. край занимал 10-ю позицию и входил в группу регионов С++ (уровень инновационного развития ниже среднего). В рейтинге регионов России по уровню инновационной активности за 2006 г. Красноярский край занимал 36-ю позицию и входил в последнюю группу регионов D (неудовлетворительный уровень инновационной активности). В СФО край занял 4-ю позицию после Томской, Новосибирской и Иркутской областей.

По индексу готовности регионов России к информационному обществу² Красноярский край в 2007–2008 гг. находился на 22-й позиции среди регионов РФ и был 3-м среди регионов СФО, уступая Томской и Новосибирской областям. В крае отсутствует

¹ Гусев А.Б. Формирование рейтингов инновационного развития регионов России и выработка рекомендаций по стимулированию инновационной активности субъектов Российской Федерации. – М., 2008. http://www.urbanplanet.org/article_13.html

² Индекс готовности российских регионов к информационному обществу. – 2005–2006. <http://www.iis.ru/content/view/415/91/>

система поддержки инновационно-технологической деятельности, отсутствуют конкурентоспособные организации и специалисты по трансферу научных разработок в сферу производства.

По ряду показателей инновационного развития край отстает от среднероссийского уровня и показателей регионов СФО: численность персонала, занятого в НИОКР, на 10 тыс. занятых в экономике в 2,5 раза ниже, чем в среднем по России; внутренние затраты на НИОКР в 2 раза ниже среднероссийских (в долях от ВРП); число заявок и патентов на 10 тыс. населения в 1,4 раза ниже, чем по России в среднем и в 3 раза ниже, чем в Томской области.

Основу научно-образовательного комплекса края составляют вузы, институты СО РАН и отраслевые НИИ. За период 2001–2008 гг. общее количество организаций, выполняющих исследования и разработки, сократилось на 15,6%, в том числе количество научно-исследовательских организаций и вузов – более чем в 1,5 раза.

В Красноярском крае недостаточно развита «фирменная» наука – научные подразделения на промышленных предприятиях. В 2008 г. доля промышленных предприятий, выполняющих исследования и разработки, вместе с опытными заводами в общем числе научных организаций составляла всего 14,8%, хотя и выросла по сравнению с 2000 г. (12,5%).

Особенностью институциональной модели красноярской науки является слабая активность вузов: доля вузов в НИОКР края в 2008 г. составила 13% (в 2000 г. – 18,7%). В настоящее время научную деятельность ведут только 54% красноярских вузов (7 из 13 вузов) (табл. 5.3).

В последние 15–20 лет происходит устойчивое сокращение занятых в НИОКР Красноярского края и высококвалифицированных кадров (кандидатов и докторов наук): с 14527 занятых в НИОКР и 1074 кандидатов и докторов наук в 1990 г. до 7196 занятых и 765 кандидатов и докторов наук в 2000 г.; сокращение составило 50 и 29% соответственно. Эта тенденция фактически сохранилась в 2000–2007 гг. – сокращение составило 13% по занятым в НИОКР при незначительном росте числа кандидатов и докторов наук на 2%.

**Изменение численности занятых в НИОКР
(на 10 тыс. занятых в экономике)**

Регионы	1991	1995	2000	2007
Регионы-лидеры – г. Москва, всего	871	648	490	403
– кандидатов и докторов наук	128	106	85	70
В среднем по РФ, всего	227	160	138	118
– кандидатов и докторов наук	18	18	16	15
Новосибирская обл., всего	380	254	223	181
– кандидатов и докторов наук	40	40	45	40
Томская обл., всего	271	164	174	172
– кандидатов и докторов наук	77	29	32	33
Иркутская обл., всего	91	52	47	43
– кандидатов и докторов наук	12	11	11	12
Красноярский край, всего	121	60	51	47
– кандидатов и докторов наук	6	6	5	6
В среднем по СФО, всего	134	81	72	62
– кандидатов и докторов наук	11	11	12	12

По обеспеченности высококвалифицированными кадрами край отстает от среднероссийского уровня и показателей регионов СФО – число кандидатов и докторов наук на 10 тыс. занятых в экономике в 2,5 раза ниже среднероссийского, в 2 раза ниже, чем в СФО и почти в 7 раз ниже, чем в Новосибирской области.

Перспективы экономики. Крупнейшие инвестиционные проекты. В последние годы в Красноярском крае планируется и реализуется ряд крупномасштабных инвестиционных проектов в формате частно-государственного партнерства. В перспективе до 2020 г. предполагается реализация 15-ти крупных проектов с общим объемом инвестиций 32 млрд долл. США, что составит более 9% от объема всех планируемых на этот период инвестиций в России¹. Финансово-экономический кризис 2008–2010 гг. может замедлить реализацию данных проектов, но не может их остано-

¹ Хлопонин А.Г. Россия на пороге Новой индустриализации. Официальный доклад IV Красноярского экономического форума «Индустриальная основа развития России», 2008.

вить в условиях сохраняющегося в долгосрочной перспективе мирового спроса на сырьевые ресурсы.

Общий объем привлеченных инвестиций в экономику Красноярского края в 2008 г. составил 184,6 млрд руб., или 63,9 тыс.руб. в расчете на душу населения. По объему инвестиций в основной капитал Красноярский край был первым в Сибирском федеральном округе и занимал 10-ю позицию среди всех регионов РФ. Инвестиционная активность в крае связана, в первую очередь, с реализацией крупных проектов, а также с вложениями в инфраструктурное обеспечение этих проектов. Крупнейшими из них являются проекты «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» и «Освоение Ванкорского нефтегазового месторождения».

В то же время в инвестиционном рейтинге российских регионов¹ Красноярский край входит в группу регионов классов 2В-2С и характеризуется как регион со средним потенциалом развития и умеренным/высоким инвестиционным риском. В период 2002–2008 гг. не происходило увеличения инновационного потенциала, при этом по ряду составляющих инвестиционного потенциала наблюдалось ухудшение, обусловленное:

- устойчивыми тенденциями сокращения численности населения региона в результате естественной убыли и миграционного оттока;
- сокращением основных фондов в результате морального и физического износа;
- ухудшением состава и качества природных ресурсов;
- отставанием темпов инфраструктурного развития территории.

5.2. СЦЕНАРИИ БУДУЩЕГО КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Сценарирование позволяет представить будущее как пространство возможных сценариев, что дает возможность принимать управленческие решения на основе видения множества альтернатив будущего и факторов, на основе которых эти альтернативы разворачиваются. Важным элементом сценарного мышления является понимание того, что образ будущего часто ограничивается

¹ Инвестиционный рейтинг российских регионов «Эксперт-РА»
<http://www.raexpert.ru/ratings/regions/>

(явно или неявно) переносом в будущее процессов, происходящих в настоящем и в прошлом. В задачи сценарирования входит преодоление этого ограничения и рассмотрение как можно большего числа возможных вариантов будущего.

Разработка сценариев развития Красноярского края была организована как структурированный и сфокусированный процесс коммуникации между экспертами из различных областей на тему будущего развития. При разработке сценариев широко использовались существующие статистические данные, аналитические материалы и программные документы.

Предлагаемые сценарии не сводятся к традиционному для экономических прогнозов набору: «инерционный», «оптимистичный» и «пессимистичный» сценарии; выстроено широкое сценарное поле будущего, включающее основной сценарий и ряд альтернативных сценариев. В сценарном поле каждый раз (для экономики, образования, здравоохранения) рассматривался кризисный сценарий, как возможный, но не обязательно высоковероятный (рис. 5.2).



Рис. 5.2. Пространство сценариев

«Основной сценарий» описывает развитие ситуации края, которое будет происходить с большой вероятностью ввиду существующих тенденций, на основе уже принятых к реализации проектов. Он описывает не только «инерционное» продолжение текущей ситуации, но и модернизационные процессы в той мере, в какой они уже разворачиваются.

К основному сценарию примыкают, как его вариации, «модернизационный сценарий» и «кризисный сценарий». «Модернизационный сценарий» описывает развитие ситуации края, близкое к основному сценарию, но в случае если будут усилены его модернизационная и инновационная компоненты. «Кризисный сценарий» описывает будущие ситуации края, для которых характерно проявление и усиление негативных, консервационных и деградационных элементов.

Альтернативные основному сценарию представлены следующими типами. «Инновационный – прорывной сценарий» описывает ситуацию, в которой существенным образом изменятся позиционирование края и структура его экономики. В отношении образования и здравоохранения инновационно-прорывной сценарий означает смену парадигмы деятельности, основных подходов, существенное обновление технологий и институциональной организации данных сфер.

Сценарии с учетом «диких карт» описывают влияние «диких карт» («wild cards») – это непредсказуемые, возможно «разрушающие» события, либо драйверы с высокой степенью неопределенности и высокой степенью влияния) на развитие края. Анализ «диких карт» показывает чувствительность сценариев к «разрушающим» и непредсказуемым событиям.

Рассмотрим базовые сценарии развития экономики Красноярского края.

Концепция основного сценария. В силу действия глобальных тенденций и факторов основной сценарий развития экономики Красноярского края включает формирование/закрепление следующих структурных особенностей экономики:

– в экономике будут доминировать добыча и экспорт природных ресурсов (не менее 60% ВРП). Усиливающийся спрос на углеводородное сырье, металлы, энергию, лес со стороны развивающихся индустриальных экономик Китая и других стран Азии будет поддерживать сырьевую направленность экономики;

– будет развиваться энергетическая, транспортно-логистическая и инженерная инфраструктура края, в основном как обеспечивающая сырьевые отрасли;

– будут развиваться транспортные магистрали: Транссиб, железная дорога на Тыву с превращением ее в международный инфраструктурный коридор в Монголию, развитие трансполярных воздушных перелетов, в которых край сможет выполнять ряд функций по обслуживанию транспортных потоков;

– машиностроение края, производившее металлургическое оборудование, горнодобывающую, лесную и сельскохозяйственную технику, будет окончательно «свернуто» в силу предпочтения потребителями импортной техники. Химическую промышленность ожидает стагнация или сокращение;

– высокотехнологичное производство будет представлено узким сектором, обеспечивающим информационно-космический и военно-промышленный комплекс.

Соответственно, для спроса на труд и миграционных процессов будет характерно следующее:

– добывающие отрасли за счет сравнительно более высокого уровня оплаты труда будут притягивать трудовые ресурсы из других регионов России и стран СНГ, из несырьевых отраслей (создавая в них относительный дефицит труда); эта тенденция может проявиться как блокирование развития обрабатывающих производств через дефицит человеческих ресурсов);

– добывающие отрасли будут определять сдвиги в схеме расселения (освоение новых месторождений вахтовым методом, формирование/развитие поселений в узлах экономического развития);

– общий подъем экономики, рост ВРП создадут условия для роста сферы услуг, строительства, производства продовольственных товаров и др., что вызовет миграционный приток не только на территории разворачивания добывающих отраслей, но и в центры строительства, сферы услуг и даже сельские территории из трудоизбыточных регионов России, стран СНГ и Китая;

– будет нарастать общий дефицит трудовых ресурсов, связанный с ухудшением демографической ситуации России и края (дефицит для края к 2030 г. может достигать 200 тыс. чел.). Усилится структурная диспропорция на рынке труда, связанная с жестким дефицитом кадров определенных профессий и квалификаций (в частности, рабочих профессий).

В рамках основного сценария не произойдут изменения, ведущие к существенной диверсификации экономики края:

- 1) создание в крае производств высокотехнологичной продукции и «глубокой переработки» сырья;
- 2) формирование региональной инновационной системы;
- 3) интенсивное развитие малого и среднего бизнеса при снижении административно-бюрократических и коррупционных издержек.

Инновационная составляющая развития в рамках основного сценария будет незначительной. Причинами являются: низкий внутренний спрос на инновации со стороны крупных предприятий края, которые закупают инновационные продукты зарубежного производства, либо импортные технологии и оборудование, не вкладываясь в разработку или усовершенствование технологий; низкий системный потенциал развития – недостаток собственных инвестиционных ресурсов, стратегических идей, дефицит мобильных кадров и амбициозных управленцев.

Экстремальные варианты основного сценария:

1. «Энергетическая фабрика». Строительство Эвенкийской ГЭС и каскада Нижне-Ангарских гидроэлектростанций превратит край в уникального по масштабам производителя энергии, экспортирующего ее в виде электрического тока и в виде продукции с высокой энергоемкостью производства (алюминия и др.). Преимуществом края является возможность практически беспрепятственного размещения генерирующих мощностей, экологические последствия которого локальны.

2. «Экологический оффшор». Край может превратить протяженность территории, низкую плотность населения в свое конкурентное преимущество, размещая производства с высокими экологическими рисками. Данный вариант развития мог бы быть оправданным при выстроенном механизме «конвертации» преимуществ экологического оффшора в доходы краевого бюджета, в ресурсы стратегического партнерства, в технологическое превосходство в выделенных областях и др.

Концепция модернизационного сценария. Модернизационный сценарий отличается дополнительным развертыванием ряда позитивных процессов в экономике, которые приведут к развитию спроса на труд и инфраструктуры человеческого капитала:

- диверсификация экономики, расширение ядра производств как в направлении глубины переработки добываемого сырья (движение по цепочке производства добавленной стоимости к финишным переделам), так и в направлении включения в него новых видов (отраслей, секторов) производственной деятельности;

- достижение бóльшей устойчивости экономики по отношению к циклическим колебаниям внешней рыночной конъюнктуры и формирование внутреннего спроса (создание замкнутых и частично-замкнутых цепочек «производство – потребление»);

- дополнение добывающих и перерабатывающих секторов экономики обслуживающими, ремонтными и модернизационными производствами;

- развитие малого и среднего бизнеса в сфере услуг и производства (при условии снижения коррупционно-бюрократических издержек);

- формирование развитого и дифференцированного рынка труда; организация трудовой миграции для обеспечения трудом отраслей с высокой долей малоквалифицированного труда; расширение масштабов «вахтового» труда в ресурсодобывающем секторе; создание современной среды для жизни; развитие системы расселения;

- существенные вложения в восстановление инфраструктуры сохранения и развития человеческого капитала (здравоохранения и образования);

- сохранение разрыва между рынком образования и рынком труда (поскольку сохранится традиция «учить знаниям», а не готовить к деятельности);

- определенные, ниже среднероссийского уровня, масштабы инновационной деятельности; преобладание инноваций двух типов: привязанных к базовым отраслям, в первую очередь ресурсодобывающим, и «рассыпанных» инноваций малого масштаба в разных секторах, обеспечивающих локальный рост эффективности (китайский вариант).

Концепция кризисного сценария. Кризисная динамика экономики края может развернуться на основе следующих внешних и внутренних факторов:

- медленное послекризисное восстановление (или возобновившаяся рецессия) мировой экономики, сниженный мировой

и внутренний спрос на сырьевые ресурсы и как следствие – снижение бюджетных доходов государства и Красноярского края;

- критический износ инфраструктуры жизнеобеспечения вследствие хронического недофинансирования; необходимость больших финансовых вложений в инфраструктуру и организацию срочного переселения значительных масс людей в масштабных аварийных ситуациях;

- снижение инвестиционной активности государства и бизнеса в отношении развития транспортной и производственной инфраструктуры Сибири и Красноярского края; «замораживание» или падение темпов реализации инвестиционных проектов (нефтегазодобыча, развитие Нижнего Приангарья, строительство транспортной сети);

- для Красноярского края критическим может стать «утрата лидерства» – ослабление стратегической и организационно-координирующей функции региональной власти (губернатора и правительства края).

Для экономики и трудовых ресурсов кризисный сценарий означает проявление и доминирование следующих процессов:

- редукция промышленности края к небольшому числу ресурсодобывающих производств, сворачивание существующих высокотехнологичных отраслей экономики края как неконкурентоспособных на мировом рынке;

- старение населения, увеличение расходов на пенсионное обеспечение и на поддержку социально незащищенных групп, хронический дефицит государственного и краевого бюджетов;

- снижение бюджетного финансирования социальной сферы (здравоохранения и образования); как следствие – снижение качества медицинских и образовательных услуг; снижение общих доходов населения;

- ухудшение социально-экономической ситуации приведет к резкому снижению демографического потенциала страны и Красноярского края, падению рождаемости и росту смертности (причины которой – депрессии, алкоголизм, бытовой и транспортный травматизм, наркомания, преступность и др.);

- усилится миграционный отток активного населения, молодежи ввиду ограниченности перспектив и возможностей деятельности на территории края.

Экстремальный вариант кризисного сценария:

Жестким следствием экономического, инфраструктурного и социального общероссийского кризиса (истоки которого будут лежать в затянувшемся глобальном экономическом кризисе) может стать стягивание государственных интересов к обеспечению и развитию европейской части России. При этом может быть допущена активная деятельность Китая и международных корпораций на территории Сибири для организации добычи и вывоза сырьевых ресурсов. Это приведет к значительным социальным напряжениям и к миграции населения в регионы центральной России...

Альтернативными сценариями развития Красноярского края могут стать следующие.

Инновационно-прорывной сценарий основан на синергии нескольких крупнейших проектов развития края: «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Освоение Ванкорского нефтегазового месторождения», «Красноярская агломерация», а также ряда промышленных и инфраструктурных проектов, которые будут развернуты на юге края.

Ядром инновационно-прорывного сценария является проект «Красноярской агломерации», который обеспечит возможности запуска принципиально новых инновационно-технологических проектов. Одновременно предполагаются комплексные изменения в экономике и социальной сфере края с использованием потенциала формирующейся агломерации. Данный сценарий предполагает существенное изменение позиционирования края, структуры экономики, качества человеческого капитала и включает в себя следующие изменения:

– развитие Красноярской агломерации как центра предпринимательства и инноваций, позиционирование Красноярской агломерации как одной из технологических столиц Сибири и Дальнего Востока и одного из мировых центров промышленного и интеллектуального сорсинга;

– развитие транспортных коридоров (на Якутск; в Тыву, с превращением его в международный инфраструктурный коридор в Монголию; развитие воздушного коридора из Южной Азии в Канаду и США); вхождение в экономическое пространство Азиатско-Тихоокеанского региона за счет транспортного коридора Запад–Восток на базе Транссиба и БАМа, замкнутых на морские порты на российском Дальнем Востоке; формирование центра

сервисной логистики международного уровня по обслуживанию транспортно-коммуникативных потоков «Евразия – Россия – страны АТР»;

– развитие перерабатывающих отраслей края, создание предприятий по глубокой переработке и производству продукции с высокой добавленной стоимостью; модернизация, технологическое перевооружение и санация традиционных производств;

– выпуск высокотехнологичной конкурентной продукции (катализаторов, кабельной продукции, космических спутников, солнечных батарей, изделий из алюминия, продуктов глубокой переработки древесины и др.) для внутреннего и внешнего рынков; повышение доли различных секторов машиностроения (металлургического, горно-шахтного, лесозаготовительного, нефтегазодобывающего, перерабатывающего и энергетического оборудования);

– формирование сервисной базы для всего Сибирского региона: развертывание таких видов деятельности, как геодезические и картографические работы, лицензирование и сертификация, юридические услуги, аудит, консалтинг в различных сферах, реклама, услуги в области информационных технологий, инженерные услуги, проектирование и т.д.;

– интенсивное инновационное развитие края, основанное на комплексе стратегий: (1) развитие инноваций в формате крупных «государственных проектов» (сжатые сроки и большие ресурсы); (2) опережающее развитие инновационного сектора по 2–3 узким направлениям с ориентацией на общероссийский и мировые рынки; (3) создание по инициативе и при поддержке государства инновационно-технологических центров для ключевых отраслей экономики края; (4) «принуждение к инновациям» – законодательное стимулирование и административное давление на крупный и средний бизнес, направленное на финансирование бизнесом НИОКР и технологическую модернизацию; (5) создание инновационного сектора как сервисного по отношению к деловым и транспортно-логистическим связям по линии «Европа – Россия – Китай; Европа – Россия – страны ЮВА»; (6) создание развитой инновационной инфраструктуры, современных промышленных площадок, привлекательных условий для развития предпринимательства;

– развитие научно-образовательного комплекса и коммерциализации науки с опорой на Сибирский федеральный университет;

развитие «производства инноваций на продажу»; увеличение доли научно-образовательного и инновационного сектора в продукции Красноярской агломерации до 25% к 2020 г.;

– кооперация с Новосибирском, Томском, Иркутском и формирование «Сибирской научно-образовательной провинции» для усиления конкурентоспособности научно-образовательного сектора края в рамках межрегиональной и международной конкуренции;

– проведение административной реформы в органах государственной и муниципальной власти, формирование корпуса современных государственных менеджеров и слоя «эффективной бюрократии»; резкое снижение коррупционно-бюрократических издержек бизнеса и населения;

– реализация активной миграционной политики: организация трудовой и образовательной миграции, обеспечивающей наиболее качественное пополнение человеческого ресурса края; создание на базе СФУ «образовательного миграционного моста» для привлечения способных абитуриентов, магистрантов и аспирантов из других регионов России и стран СНГ в вузы Красноярского края с возможностью дальнейшего трудоустройства на территории Красноярского края;

– концептуальная, технологическая и кадровая модернизация региональной системы подготовки кадров, проведение специальной политики для повышения значимости инженерно-технических видов деятельности, привлечения и удержания молодых инженерных кадров;

– формирование «сильного» имиджа Красноярского края, привлекательного для молодых, активных, предприимчивых людей; привлечение в край талантливых и предприимчивых людей за счет возможностей предпринимательской деятельности и комфортной среды обитания;

– значительное расширение новых форм занятости (характерных для развитых стран, с большой долей сектора услуг): «удаленных рабочих мест» для сфер интеллектуальной деятельности; «самозанятости» (мелкий бизнес, услуги и др.) и фрилансеров; форм частичной занятости, удобных для пенсионеров, женщин-матерей, людей с ограниченными возможностями;

– комплексное развитие инфраструктур (в агломерации и с дальнейшим захватом других территорий края): транспортно-логистической, энергетической, коммунальной, телекоммуника-

ционной, деловой, социальной и рекреационной; повышение качества жизни – решение проблем тяжелых климатических условий, неблагоприятной экологической обстановки и низкого уровня безопасности.

При реализации инновационно-прорывного сценария будет сделан «сдвиг» экономики Красноярской агломерации, использующей в настоящее время технологии 3-го и 4-го технологических укладов, в сторону развития производств, соответствующих 5-му и 6-му технологическим укладам; будет осуществлена диверсификация экономики и сформирован мощный инновационно-технологический сектор. Инновационное продвижение будет строиться в основном по двум направлениям: 1) инновации, связанные с обслуживанием и модернизацией базовых ресурсодобывающих отраслей; 2) «диффузные» инновации малого масштаба в различных секторах экономики, обеспечивающие локальный рост эффективности, производительности труда, ресурсосбережение. По мере выстраивания инновационной инфраструктуры, кооперации с другими сибирскими регионами возможно расширение инновационной деятельности за рамки 2030 г.

Рисками инновационно-прорывного сценария являются: недостаток «политической воли» лидеров и элит Красноярского края при слабой поддержке федерального центра; конкуренция на внешнем и внутреннем рынке высокотехнологичной продукции (со стороны энергично развивающихся Китая, Индии и др.); дефицит человеческого капитала – людей, сочетающих высокую квалификацию (научную, инженерную) с предпринимательскими компетенциями.

Концепции альтернативных сценариев, определяемых «дики-ми картами». «Дикие карты» (wild cards) – непредсказуемые события, либо драйверы с высокой степенью неопределенности и высоким уровнем влияния. Это влияние может привести к сильным, иногда катастрофическим изменениям.

В практике Форсайта «дикие карты» используются для определения границ «возможного будущего» и анализа эластичности базового сценария в случае появления «разрушающих» и непредсказуемых событий.

«Дикая карта» 1. Неожиданная динамика внешних рынков сырья.

Возможный военно-политический конфликт между Китаем, Индией, Пакистаном приведет к росту напряженности в Азии в целом. Можно говорить о следующих вариантах последствий.

Вариант первый. Политическое «охлаждение» приведет к сворачиванию экономических связей между Россией и Китаем, к глобальному экономическому кризису в силу высокого веса экономик Китая и Индии. Для края это будет означать жесткий социально-экономический кризис: падение ВРП до 30%, рост безработицы до 15%, падение доходов бюджета и кризис бюджетной сферы.

Вариант второй. Реакцией правительств стран Европы и Азии на напряженность в Азии станут закупки стратегических ресурсов и создание резервов, а также наращивание вооружений. Цены на цветные металлы возрастут в несколько раз. Россия, заняв роль третьей стороны в отношении конфликта в Азии, сможет получить дополнительные доходы от экспорта ресурсов и направить данные доходы на дополнительное инвестирование проектов индустриального и постиндустриального развития.

«Дикая карта» 2. Альтернативная энергетика.

Сворачивание глобального рынка углеводородов в результате открытия технологий и быстрого разворачивания инфраструктур альтернативной энергетике. Сценарий маловероятен, поскольку для энергетике характерен временной лаг не менее 25 лет между разработкой новых технологий и широким их применением в экономике.

«Дикая карта» 3. Великая депрессия номер два.

Запускающим фактором является неэффективность управления элитами США их собственной и глобальной финансовыми системами. Финансово-экономический кризис 2008-2010 гг. является лишь «репетицией» этой великой депрессии.

«Дикая карта» 4. Техногенная катастрофа.

Блокирование экономического развития края крупной техногенной аварией в каком-либо звене инфраструктуры (ликвидация последствий которой может занять годы).

«Дикая карта» 5. Миграционная волна.

Миграционная волна в Сибирь из стран Азии и других регионов, спровоцированная избытком молодых и трудоспособных людей, на который будут накладываться: серьезные климатические изменения, военно-политическая и социально-экономиче-

ская нестабильность в данных регионах. Интенсивная миграция может сопровождаться формированием этнических анклавов; Сибирь станет территорией повышенной социально-политической и межэтнической напряженности, что спровоцирует «российскую» часть населения к миграции в европейскую часть страны.

5.3. КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Концепция развития человеческого капитала Красноярского края основана на следующих положениях:

1) управление человеческим капиталом Красноярского края должно сочетать традиционный и инновационный подход, с приоритетом реализации инновационного подхода;

2) управление человеческим капиталом Красноярского края должно перейти от малоэффективной в условиях современного мира «аграрной» парадигмы к методам «рыночного» управления и «культурной политики»;

3) в регионе должна быть развернута целостная система развития человеческого капитала, включающая: запуск/корректировку процессов формирования/воспроизводства человеческого капитала (образования, повышения квалификации, сбережения здоровья, формирования ценностей и идентичности, профессиональных коммуникаций и др.); институциональную модернизацию и внедрение технологий, определяющих обозначенные процессы; формирование и поддержание инфраструктур, обеспечивающих деятельность модернизированных институтов;

4) развитие человеческого капитала Красноярского края должно строиться с учетом типа региона (типологических особенностей входящих в край территорий);

5) должны быть сформированы новые институты развития человеческого капитала: институты общественного проектирования, институты общественного дискурса;

6) должен быть внедрен ряд новых подходов и ключевых технологий для важнейших сфер формирования человеческого капитала: образования, здравоохранения, миграционной политики, развития гражданского общества;

7) должна быть проведена глубокая модернизация институтов и инфраструктур образования и здравоохранения Красноярского края.

Институты развития человеческого капитала. В настоящее время в России и в Красноярском крае вопросами развития человеческого капитала региона занимается муниципальная и государственная власть; она сосредоточивает у себя ресурсы развития. Другие субъекты развития человеческого капитала действуют в узких, локальных масштабах (например, предприятия развивают квалификации собственного персонала и корпоративную культуру; население «инвестирует» в образование и здоровье в пределах семьи).

В то же время развитие человеческого капитала – в инновационной парадигме – является определенно общественной задачей, т.е. требует включения всех заинтересованных субъектов. В развитых обществах в процессах развития человеческого капитала участвуют (в идеале, согласованным образом) различные социально-культурные институты: общественные и профессиональные ассоциации, церковь, общественные фонды, волонтерские движения. При этом развиты особые институциональные формы включения различных субъектов в общественный дискурс о целях и приоритетах развития человеческого капитала, в проектирование и реализацию проектов развития человека.

В Красноярском крае должны быть сформированы следующие новые институты развития человеческого капитала:

◆ Институты общественного дискурса – коммуникативные площадки.

Границы возможных практик развития человеческого капитала задаются преобладающим в обществе типом дискурса о человеческом капитале. Иными словами, люди не сделают того, что они не могут вообразить и во что не могут поверить; напротив, будут делать то, что соответствует их убеждениям, причем убеждения могут быть не соответствующими реалиям современности и особенно новым процессам. Распространенные убеждения относительно человека, его активности, его причастности к обществу препятствуют широкому распространению современных практик образования, здравоохранения, формирования коллективов. Развитие человеческого капитала в крае потребует изменения общественного дискурса, укрепления в обществе представлений о человеке как активном, ответственном, инициативном существе,

способном действовать на благо коллектива и общества, склонном к совершенствованию и развитию.

◆ Институты общественного проектирования (согласования целей и интересов, разработки проектов и программ деятельности). (В практике развитых стран функция общественного проектирования выполняется национальными и региональными Агентствами развития.)

Данные институты должны обеспечить выработку общественного консенсуса как относительно общих направлений и стратегий развития человеческого капитала, так и относительно ряда частных вопросов. К общим вопросам относятся стратегии развития региона, а также сфер деятельности в регионе, к частным – выработка согласованных взглядов работодателей, профессорско-преподавательского сообщества, студентов относительно будущих профессий. Вне общественного проектирования с участием разных субъектов не сложится необходимая для края система здравоохранения с приоритетом здоровья и здорового образа жизни.

Стратегическая карта «Человеческий капитал Красноярского края». Технология картирования (одна из базовых технологий Форсайта) позволяет выложить на общую «карту будущего» ожидаемые ситуации и процессы изменений, а также разворачиваемые деятельности. Закрепленное в карте системное представление разнородных, но взаимосвязанных процессов, ситуаций и возможностей является важным инструментом для принятия управленческих решений.

В практике Форсайта используются различные модификации карт: *стратегические карты* – карты процессов, критических ситуаций, перспективных технологий и возможных решений; *дорожные карты* – карты целевых показателей, технологических решений, целевых исследований и разработок, необходимых ресурсов.

В случае технологического Форсайта, задачей которого является «прочерчивание пути» к новой продукции и новым технологиям, используются *дорожные карты* классического типа, показывающие последовательно-параллельную связность целей и задач (создания новой технической продукции), необходимых технологических решений, а также научно-прикладных исследований и разработок, необходимых для создания технологий. Параллельно линиям развертывания технологий и технических

решений обозначаются линии рисков и ограничений, линии необходимых ресурсов (финансовых, организационных и др.).

Стратегическая карта – это специальная «упаковка» аналитического и экспертного знания об основных тенденциях, возможных критических ситуациях и перспективных технологиях. Ее построение позволяет согласовать представления о настоящем, ключевых единицах будущего и возможных линиях «строительства будущего». Стратегические карты особенно важны в ситуациях существования нескольких субъектов развития, имеющих различные образы будущего, интересы и цели. В этом случае подготовка стратегической карты позволяет начать процесс согласования интересов, сопряжения целей и оформления общего образа будущего.

В рамках региональных Форсайтов и Форсайтов в социально-гуманитарной сфере стратегические и дорожные карты имеют в основном качественный характер и позволяют соотнести между собой в определенной временной развертке базовые тенденции, возникновение критических ситуаций, появление перспективных технологий, возникновение «окон возможностей» для принятия управленческих решений.

Стратегическая карта содержит:

1) основные элементы ситуации, которые определяют человеческий капитал края (через требования к нему и создаваемые возможности его развития); это базовые тенденции, критические ситуации, перспективные технологии (в экономике, образовании, здравоохранении), управленческие решения в области развития человеческого капитала;

2) «развертку» тенденций, критических ситуаций, технологий и управленческих решений во времени; как единицы развертки выбраны интервалы: 2010–2015, 2015–2020, 2020–2025 и 2025–2030 гг.

Слои стратегической карты увязаны в следующей логике. Слой базовых тенденций отражает масштабные процессы, которые будут задавать рамки и возможности развития Красноярского края; среди них выделены «нейтральные» (фоновые), и «негативные» (несущие риски для развития края). Слой «базовые тенденции в экономике и занятости, образовании, здравоохранении» отражает важные «сдвиги», которые будут с высокой или средней вероятностью происходить в этих сферах. При этом изменятся требования к человеческому капиталу, усилятся или сократятся

возможности его «наращивания». Следующий слой показывает критические ситуации, которые могут развернуться, если существующие в настоящее время «напряжения» в экономике, образовании, здравоохранении не будут сняты, а напротив, усилятся под действием внешних и внутренних факторов.

В слое «перспективные технологии» отмечены: 1) технологии, значимые для развития экономики Красноярского края, которые будут влиять на развитие профессиональных деятельностей и, соответственно, на требуемые квалификации работающих; 2) технологии образования и здравоохранения, значимые для сохранения и развития человеческого капитала края в перспективе до 2030 г., приоритетность которых определяется как направлением «технологического мейнстрима» в России и в мире, так и возможностью с помощью этих технологий предотвратить развитие критических ситуаций, негативных тенденций, использовать благоприятные тенденции.

В слое «Вектор управленческих решений и стратегий», с тремя подслоями (управление экономикой и занятостью, управление образованием, управление здравоохранением), отражена направленность управленческих решений и стратегий, важных для сохранения и развития человеческого капитала, – они должны «снять» возможность критических ситуаций, задействовать позитивные тенденции развития края, создать контекст для эффективного применения новых технологий.

Материалом для создания стратегической карты «Человеческий капитал Красноярского края» служат результаты аналитической работы и Делфи-опроса экспертов.

Дорожная карта «Развитие человеческого капитала Красноярского края». Дорожная карта построена на основе аналитического и экспертного знания с анализом долгосрочных прогнозных и программных документов Правительства РФ и широким использованием результатов Делфи-опроса экспертов.

Дорожная карта развития человеческого капитала Красноярского края включает в себя следующие взаимосвязанные слои:

– обобщенные целевые показатели социально-экономического развития Красноярского края на период до 2030 г., которые задают общую рамку и ориентиры на все необходимые процессы и деятельности, в первую очередь связанные с развитием человеческого капитала;

– процессы экономического развития: развертывание производственных комплексов и секторов экономики, становление региональной инновационной системы. Данные процессы отмечены в дорожной карте, поскольку они задают главные требования к развитию человеческого капитала — требования на труд и на квалификации, и одновременно эти процессы формируют рабочие места, создают возможность применения человеческого потенциала, его капитализации;

– целевые показатели развития человеческого капитала, которые позволяют объективно судить о его наращивании и имеют количественные характеристики. Показатели развития человеческого капитала согласованы с общими целями социально-экономического развития Красноярского края;

– перспективные практики сохранения и развития человеческого капитала, которые должны быть сформированы для достижения заданных целей. Это новые практики: миграционной политики, гражданского общества, образования и подготовки кадров, сохранения и развития здоровья.

Для разворачивания в крае данных практик необходимо выполнить ряд последовательных масштабных преобразований: обновить общественный дискурс о миграции, гражданском обществе, образовании, здоровье (новые практики невозможны без критического осмысления ситуации, генерации идей, заявления и согласования позиций разных субъектов); «запустить» новые практики первоначально в виде пилотных проектов, что позволяет опробовать и скорректировать новые идеи и подходы; перейти к осуществлению новых практик в виде деятельности устойчивых общественных институтов;

- стратегии и программы развития, при разработке и реализации которых должны произойти обновление общественного дискурса, запуск пилотных проектов, формирование новых общественных институтов и становление их деятельности. Стратегии и программы задают организационную форму для становления новых практик;

- целевые исследования и разработки; нормативно-правовая база; концепты новых общественных институтов – они подготавливают разработку стратегий и программ развития. В данном слое зафиксированы: тематика необходимых целевых исследований и разработок; список необходимых нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы разработки и реализации

программ развития; перечень общественных институтов, которые необходимо усилить или создать для решения задач развития.

Долгосрочные цели социально-экономического развития края.
Целевые ориентиры развития экономики края на перспективу до 2030 г.:

- последовательный рост доли края в ВВП России (от 2,6% в настоящее время до 3,0% к 2030 г.);
- рост доли услуг в ВРП края (включая «интеллектуальные» услуги — инжиниринговые и др.) – до 60% в 2030 г.;
- рост производительности труда: 2020 г. – не ниже 50%, а 2030 г. – не ниже 100% от среднероссийского по всем видам экономической деятельности в промышленном производстве;
- рост доли инновационной продукции в валовой добавленной стоимости края до 20–25% к 2030 г.;
- рост доли высокотехнологичных отраслей до 10–15%;
- повышение индекса инновационной активности края до позиции в общероссийском рейтинге не ниже: 2020 г. – 20 позиции; 2030 г. – 10-й позиции;
- повышение доли затрат на исследования и разработки в ВРП до 3%;
- снижение износа инфраструктур (инженерных, коммунальных) с 60 до 40%;
- увеличение транспортной сети;
- снижение доли населения, проживающей в неблагоприятных экологических условиях, с 60 до 20% к 2030 г.;
- снижение удельных выбросов загрязняющих веществ в 1,5–2 раза к 2030 г.

Данные целевые ориентиры отражают важнейшие векторы развития: диверсификацию экономики, инновации как локомотив развития, восстановление и развитие инфраструктуры, снижение экологической напряженности, нагрузки на человека и среду его жизни.

Процессы экономического развития края. Второй слой дорожной карты содержит деятельность по наращиванию и технологическому развитию важнейших производственных комплексов края: нефтегазового комплекса Красноярского края, производственного комплекса Нижнего Приангарья, транспортного комплекса Красноярского края.

В число важных процессов включены:

- рост масштабов и технологическая модернизация традиционных экономических комплексов края: энергетического, металлургического, лесопромышленного, угольного, транспортного, строительного (включая сервис + инжиниринг), торговли и услуг;
- технологическое развитие машиностроительного и химического комплексов;
- формирование высокотехнологичных комплексов: «Солнечный кремний», ГЛОНАСС, научно-образовательный комплекс (СФУ и институты СО РАН);
- создание сектора сервисной экономики по обеспечению деловых и транспортно-логистических связей по линиям: Европа – Россия – Китай, Европа – Россия – страны ЮВА;
- формирование инновационной системы Красноярского края.

Цели развития человеческого капитала Красноярского края формулируются исходя из необходимости социально-экономического развития края в целом:

- обеспечить соответствие квалификаций населения края запросам экономических кластеров;
- обеспечить человеческий капитал формирующегося инновационного сектора;
- обеспечить общее число занятых в экономике: 1572 тыс. в 2020 г., 1662 тыс. в 2030 г. (в соответствии с прогнозом спроса на труд).

Цели развития человеческого капитала включают следующее:

- поддержание и рост численности населения (до 3,1–3,2 млн чел. в 2030 г.);
- обеспечение миграционного прироста населения (до 1,2–2,5% в 2030 г.);
- доведение ожидаемой продолжительности жизни до 72 лет;
- сокращение потерь человеко-лет в результате предотвратимой смертности;
- сокращение младенческой смертности до уровня менее 6 на 1000 новорожденных;
- рост среднего класса до 55–65% населения;
- рост уровня предпринимательской активности (числа регистрируемых предприятий малого бизнеса в год на 10 тыс. трудоспособного населения);

– рост образованности населения: до 75-80% занятых в экономике должны иметь высшее или среднее профессиональное образование;

– рост числа студентов (высшее или среднее профессиональное образование) до 1000 на 10 тыс. населения;

– повышение уровня высшего образования: 25% обучающихся в вузах – магистранты и аспиранты;

– рост доли специалистов высшей квалификации – до 30 кандидатов и докторов наук на 10000 занятых в экономике (показатели Томской области в 2000 г.).

Становление новых практик развития человеческого капитала. Необходимо перейти от политики использования трудовых мигрантов с низким образовательным уровнем (часто плохо знающих русский язык) к политике привлечения образованных мигрантов, заинтересованных в трудоустройстве, продолжительной жизни и натурализации на территории Красноярского края.

Ключевым способом повышения качества мигрантов будет поддержка образовательной миграции (молодые талантливые люди приезжают учиться в вузах края, затем часть их остается работать в крае). Ключевым проектом может стать «образовательный миграционный мост» на базе СФУ, ежегодно «захватывающий» до 50 тыс. абитуриентов из территорий края, регионов России и других стран. Это позволит ежегодно привлекать в систему высшего и среднего профессионального образования до 25 тыс. абитуриентов и студентов, предполагающих учиться в магистратуре и аспирантуре.

Необходимо также разворачивание институтов миграционной политики, которые будут обеспечивать привлечение, трудоустройство, натурализацию мигрантов, освоение языка, социальных и культурных норм, обеспечивать возможность социальной мобильности для мигрантов.

Институты гражданского общества, включая в себя укрепление действующих и создание новых общественных институций (институтов), обеспечивают рост «социального капитала», социальной связности, доверия, участия, готовности к сотрудничеству между всеми членами общества и основными субъектами деятельности (властью, бизнесом и гражданским сектором).

Необходимо определить новые задачи и функции, которые будут решаться уже существующими институтами общественного

диалога (Красноярский экономический форум, Городской социальный форум г.Красноярска, Красноярский молодежный форум), институтами поддержки общественной и предпринимательской активности населения Красноярского края (агентства по поддержки малого бизнеса, грантовые программы, программы субсидирования кредитов и др.).

Ключевым вопросом развития гражданского общества является формирование нового «общественного договора» между обществом и властью в отношении сфер активности и ответственности.

Важным для развития человеческого капитала (инициативы, предприимчивости, продуктивности и ответственности) и повышения эффективности общества в целом является восстановление функций и становление новых общественных институтов развития: системы «электронного правительства» и «электронных муниципалитетов»; института политической конкуренции; независимых СМИ, норм публичности и «транспарентности»; институтов общественного проектирования (краевого и территориального агентства развития); выборности и отчетности власти на муниципальном и региональном уровнях; института защиты прав человека (особенно молодежи и детей). Конкретными мероприятиями по развитию гражданского общества будут: создание фонда поддержки независимых СМИ; формирование общественной программы «Развитие института детства»; создание краевого молодежного агентства развития; формирование общественной программы «Активный возраст»; формирование общественной программы «Интеллектуальные СМИ»; создание института общественно-профессиональной экспертизы.

В слое разработки и реализации стратегий и программ развития¹ должны быть развернуты:

- общественный дискурс, направленный на смену представлений и согласование позиций основных субъектов в области развития человеческого капитала (2010–2015 гг.);
- формирование новых практик развития человеческого капитала в форме пилотных проектов (2010–2015 гг.);

¹ Разработка и реализация стратегий и программ, общественный дискурс и становление новых практик осуществляется в фазовой логике, когда ряд действий и процессов разворачиваются параллельно или с определенным сдвигом во времени.

- институциональное укоренение новых практик развития человеческого капитала в виде деятельности новых (обновленных) общественных институтов (2010–2015 гг.).

В Красноярском крае должны быть усилены существующие общественные институты (институции) и сформированы новые институты развития человеческого капитала, которые должны обеспечить выработку общественного консенсуса как относительно общих направлений и стратегий развития человеческого капитала, так и относительно ряда частных вопросов. К общим вопросам относятся стратегия развития региона, а также стратегии развития сфер деятельности в регионе. К частным вопросам – выработка согласованных взглядов работодателей, вузов, студентов относительно будущих профессий.

Общественные институты развития человеческого капитала – это легитимная, организационная и кадрово-квалификационная основа новых практик развития человеческого капитала, которые встраиваются в структуру общественного устройства и вытесняют устаревшие и деструктивные проявления общественных отношений и взаимодействий.

5.4. РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ СЫРЬЕВОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

Красноярский край рассматривается как новый перспективный нефтегазодобывающий район. Основными факторами, определяющими перспективность развития нефтегазодобычи на его территории, являются значительный ресурсный потенциал и высокое качество углеводородного сырья.

По начальным прогнозным ресурсам нефти, природного газа и конденсата Красноярский край занимает 2-е место в России после Тюменской области. Геологические запасы углеводородного сырья в недрах по сумме категорий C1 + C2 составляют (на 01.01.2008 г.): нефти – 2935,5 млн т, природного газа – 1181,76 млрд м³, растворенного газа – 152,77 млрд м³, конденсата – 137,21 млн т, в том числе извлекаемые запасы: нефти –

875,2 млн т, природного газа – 1181,76 млрд м³, растворенного газа – 152,77 млрд м³, конденсата – 80,56 млн т¹.

В настоящее время, по заключениям специалистов, можно говорить о четырех крупных районах формирования нефтяной и газовой промышленности на севере Красноярского края: Танамского газодобывающего, Собинско-Тэтэринского перспективного газодобывающего, Большехетского и Юрубчено-Тохомского перспективных нефтегазодобывающих районах. Большая часть извлекаемых запасов углеводородного сырья Красноярского края находится в границах Юрубчено-Тохомского НГР (нефть – 71%, природный газ – 66, растворенный газ – 73, конденсат – 74%).

Значимость освоения нефтегазовых месторождений Красноярского края особенно возрастает в связи с тем, что большая часть месторождений Западной Сибири находится в стадии зрелости или падающей добычи. Согласно энергетической стратегии РФ до 2030 г., утвержденной Правительством РФ в 2009 г., Восточная Сибирь в перспективе должна стать одним из основных центров добычи углеводородного сырья для Восточной Сибири и стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Большая роль в реализации этой стратегии отведена Красноярскому краю, обладающему огромными ресурсами углеводородного сырья.

Потенциал углеводородного сырья сосредоточен главным образом в северных районах края: в Туруханском, Эвенкийском и Таймырском муниципальных районах. При этом основная часть подготовленных запасов нефти и газа приходится на южную территорию Эвенкийского муниципального района.

Особенности социально-экономического развития потенциальных районов нефтегазодобычи Красноярского края. Потенциальные территории нефтегазодобычи Красноярского края характеризуются следующими особенностями, определяющими условия и потенциал их социально-экономического развития:

– отнесение территорий к Крайнему Северу, суровые природно-климатические условия, что обуславливает высокую ресурсоемкость производственной деятельности и затраты на проживание людей;

¹ Еханин А.Г., Филипцов Ю.А., Курбатов И.И., Егоров Г.Г. Состояние минерально-сырьевой базы в Красноярском крае // Геология и полезные ископаемые Красноярского края. – Красноярск: КНИИГиМС, 2008. – Вып. – С. 6–12.

– высокая ранимость северной природы и слабые возможности ее восстановления, что определяет повышенные требования к экологичности производства;

– рассматриваемые территории являются территориями исконного проживания коренных малочисленных народов Севера. Так, на территории Туруханского района проживают кеты, эвенки и селькупы, численность которых составляет 6,5% от общего населения района; в Таймырском районе 15% населения составляют долганы; в Эвенкийском – коренные малочисленные народы, преимущественно эвенки, составляют 22–28% от общей численности населения района. Это обстоятельство требует очень осторожных подходов к освоению природно-ресурсного потенциала данных территорий с целью ненарушения исконной среды обитания малых народностей. С другой стороны, данный фактор обуславливает возможность развития традиционных видов деятельности;

– богатство и уникальность природно-ресурсного потенциала. Данные территории помимо нефтегазовых ресурсов обладают также другими видами природных ресурсов. В первую очередь следует отметить богатейшие лесные ресурсы, что создает предпосылки для развития лесопромышленного комплекса. Обнаружены также перспективные запасы минерального сырья, в том числе ценных полезных ископаемых: алмазов, золота, графита, медно-никелевых руд, платиноидов и др., что обуславливает возможности для развития на территории горнопромышленного комплекса;

– удаленность от основных рынков сбыта и высокие транспортные тарифы, что оказывает отрицательное влияние на конкурентоспособность местных предприятий. Транспортная составляющая завозимого в северные районы края груза достигает 80–100% и более стоимости продукции на предприятии-изготовителе. По ряду грузов (например, угля) стоимость доставки выше, чем стоимость самого груза. Это обстоятельство в условиях роста тарифов транспортных монополий вновь остро ставит вопрос о повышенной удельной ценности создаваемых товаров и услуг, на первое место «выходят» такие характеристики товаров, как их технолого- и наукоемкость. Поэтому, с точки зрения интересов территории сырьевой специализации, наиболее выгодным является экспорт не природного сырья, а продуктов его глубокой

переработки, обладающих более высокой добавленной стоимостью;

– низкий уровень развития транспортной инфраструктуры, что затрудняет освоение природно-ресурсного потенциала, увеличивает себестоимость добычи нефтегазовых ресурсов, сдерживает возможности динамичного социально-экономического развития территорий;

– дисперсность расселения и сложность социально-бытового обслуживания населения. Преобладание в рассматриваемых районах сельских населенных пунктов с малой численностью жителей и с низкой транспортной доступностью увеличивает стоимость нормативных бюджетных услуг образования, здравоохранения, культуры и искусства, жилищно-коммунальных услуг в 3–4 раза по сравнению со среднероссийскими показателями. В условиях дефицита финансовых ресурсов это приводит к уменьшению объемов и снижению качества социального обслуживания населения, резкому удорожанию стоимости привлекаемой рабочей силы;

– слабые агрохозяйственные возможности территории. Вследствие суровых природно-климатических условий, низкой плодородности почв развитие сельского хозяйства на территории весьма затруднительно и заведомо убыточно. Данное обстоятельство, во-первых, ограничивает возможности диверсификации экономики территории, во-вторых, вызывает необходимость решения продовольственной проблемы путем завоза продуктов питания из других районов, что, в свою очередь, вызывает удорожание стоимости жизни в данных районах;

– низкий стартовый уровень развития материально-технической базы производства, его несоответствие современным технико-технологическим требованиям. В рассматриваемых районах практически отсутствуют конкурентоспособные промышленные или агропромышленные предприятия. Существующие производства характеризуются сырьевой специализацией, низким технологическим уровнем, использованием устаревших технологий и низким качеством выпускаемой продукции. Слабое развитие перерабатывающей базы не позволяет комплексно перерабатывать сырье, что ведет к значительным материальным потерям и снижению эффективности производства;

– слабая образовательная база. В рассматриваемых районах отсутствуют училища, техникумы, не говоря уже о высших учеб-

ных заведениях, которые готовили бы квалифицированные, востребованные кадры (в частности, для нефтегазодобычи и переработки). Ближайший крупный образовательный центр находится в г. Красноярске, что делает недоступным получение профессионального образования для некоторой части населения рассматриваемых районов, в особенности для жителей глухих сельских поселков. Данная проблема имеет и обратную сторону: хронически не хватает квалифицированных кадров для перспективных отраслей развития;

– наличие существенных рекреационных ресурсов и исторических достопримечательностей, привлекательность территории для экстремального туризма, что позволяет рассматривать туристическую отрасль как одну из отраслей диверсификации экономики исследуемых районов.

Социально-экономическое положение рассматриваемых территорий характеризуется следующими тенденциями. Во-первых, собственная промышленная база данных районов развита слабо, во-вторых, основу экономики территорий составляют природоэксплуатирующие отрасли (в Туруханском и Эвенкийском муниципальных районах – нефтегазовая, в Таймырском – газовая и угольная). Перерабатывающие предприятия на территории данных районов практически отсутствуют. Объемы промышленного производства остаются незначительными, а его динамика носит неустойчивый характер и во многом определяется состоянием дел в добывающих отраслях.

Сельское хозяйство северных территорий находится в глубоком кризисе. Большая часть посевных площадей сосредоточена в личных подсобных хозяйствах, и подавляющая часть производимой сельскохозяйственной продукции направляется на личное потребление.

Практически вся потребность населения рассматриваемых территорий в непродовольственных товарах народного потребления и продуктах питания осуществляется за счет завоза из центральных и южных районов Красноярского края и из других регионов России. При этом вследствие значительных транспортных расходов средний уровень цен на товары народного потребления в районе в 2–3 раза превышает уровень цен, складывающийся в центральных районах Красноярского края.

Важной характеристикой экономических процессов является динамика реальных инвестиций. В последние 2–3 года наблю-

дается повышение инвестиционной активности, обусловленное реализацией на территории данных районов крупных инвестиционных проектов в сфере нефтегазоразведки и добычи.

Отнесение рассматриваемых районов к территориям Крайнего Севера, а также специфический состав населения обуславливают особое внимание к демографической политике. Одним из основных аспектов данной политики является поддержание определенной возрастной структуры населения. Поскольку на Севере затраты на проживание одного жителя значительно выше, чем в средней полосе России, принципиально важно четко отслеживать и реализовывать «северный аспект» пенсионной реформы. С другой стороны, освоение природно-ресурсного потенциала и, в частности, развитие нефтегазового комплекса требуют значительных трудовых ресурсов, поэтому важно не допустить чрезмерного оттока трудоспособного населения из данных районов.

Анализ демографических и миграционных процессов, происходящих в рассматриваемых районах, свидетельствует о том, что в Туруханском муниципальном районе продолжается снижение численности населения за счет естественной убыли и миграционного оттока. Таймырский и Эвенкийский районы являются одними из немногих районов Красноярского края, где происходит естественный прирост населения. При этом в Эвенкийском муниципальном районе отмечается стабильный рост рождаемости, тогда как Таймырский муниципальный район характеризуется снижением смертности. Во всех рассматриваемых районах сохраняется отрицательное сальдо миграции, уезжают в основном люди трудоспособного возраста с детьми. Изменения в возрастной структуре населения рассматриваемых территорий характеризуются снижением доли лиц младше трудоспособного возраста при одновременном увеличении доли лиц старше трудоспособного возраста. Наряду с этим увеличивается коэффициент демографической нагрузки на трудоспособное население лицами старше трудоспособного возраста. При сохранении данной тенденции в районе в скором времени может возникнуть ситуация старения населения, что в условиях Крайнего Севера носит весьма негативный характер.

Основной проблемой социально-экономического развития территории в условиях Крайнего Севера является обеспечение достойного уровня жизни населения. Данная проблема имеет три важных аспекта:

- 1) поддержание высокого уровня занятости населения;
- 2) обеспечение высоких среднедушевых доходов;
- 3) достижение высокого (по меньшей мере среднероссийского) уровня развития социальной инфраструктуры.

Проблема занятости в рассматриваемых районах носит специфический характер. С одной стороны, ощущается острая нехватка квалифицированных кадров инженерных, медицинских, гуманитарных и рабочих специальностей. С другой – в рассматриваемых районах наблюдается довольно высокий уровень безработицы. При этом проблема безработицы имеет свои особенности: большой процент безработных зарегистрирован среди коренных малочисленных народов Севера; наблюдается процесс деморализации определенной части населения (склонность к пьянству, нежелание постоянно трудиться и т.п.), вследствие чего у данных лиц весьма низкие возможности (и желание) найти постоянную работу. В связи с этим решение проблемы безработицы требует особых подходов, связанных, главным образом, с обучением к востребованным профессиям и адаптацией к «цивилизованному» образу жизни коренного малочисленного населения, а также с возрождением традиционных видов деятельности.

Во всех районах среднемесячная заработная плата превышает среднекраевой уровень. Однако следует отметить, что высокий уровень номинальной заработной платы обусловлен, главным образом, не уровнем экономического развития, а высокой составляющей в заработной плате северных коэффициентов и надбавок. При этом увеличивается дифференциация населения по уровню доходов. Также в данных районах по объективным причинам складывается более высокий прожиточный минимум по сравнению с центральными и южными районами Красноярского края. Так, в Туруханском районе уровень среднедушевых доходов только в 1,5 раза превышает прожиточный минимум, в Таймырском и Эвенкийском районах – менее чем в 2,5 раза. Сохраняется довольно высокая доля населения с доходами ниже прожиточного минимума: в Таймырском районе – 23%, в Эвенкийском районе – 24,5% (по данным 2008 г.). Самый высокий уровень бедности складывается среди коренных малочисленных народов Севера, более 50% представителей данных народностей живёт за чертой бедности.

Однако реальный уровень жизни населения определяется не только суммами прямых денежных доходов, но и рядом других

факторов, среди которых важнейшее значение имеет состояние и динамика развития социальной сферы.

Состояние социальной сферы в рассматриваемых районах можно охарактеризовать как неудовлетворительное. Обеспеченность населения услугами социальной сферы остается на низком уровне (за исключением Эвенкийского муниципального района) и при этом продолжает ухудшаться. Также следует отметить проблему нехватки квалифицированных кадров в медицине и образовании. Особенно остро данная проблема стоит в небольших отдаленных поселениях. В связи с этим требуется разработка и реализация программы привлечения молодых специалистов в северные районы края, при этом основной акцент должен быть сделан на решение жилищной проблемы.

Нужно отметить, что в условиях Крайнего Севера в связи с тяжелыми природно-климатическими условиями жизни населения значимость обеспеченности услугами социальной сферы многократно повышается, необходим заблаговременный характер решения всех вопросов, связанных с обеспечением надежного функционирования всех систем жизнеобеспечения и социальной защиты населения.

Таким образом, в настоящее время социально-экономическое положение рассматриваемых районов характеризуется как неудовлетворительное. Ближайшие перспективы их социально-экономического развития связаны с освоением природно-ресурсного потенциала, прежде всего нефтегазовых ресурсов.

Основные направления и меры регулирования социально-экономического развития территории сырьевой специализации. Развитие нефтегазового сектора будет иметь следующие положительные последствия для социально-экономического развития территорий:

- быстрое развитие хозяйства территорий;
- ослабление зависимости от внешних источников сырья и энергии, в результате снижение затрат на северный завоз;
- укрепление финансовой базы территории;
- повышение инвестиционной привлекательности территории;
- решение проблемы безработицы;
- повышение уровня доходов населения.

Однако формирование моноотраслевой структуры экономики с ведущей ролью нефтегазового сектора имеет ряд существенных отрицательных моментов. Во-первых, устанавливается сильная зависимость развития территории от состояния нефтегазового сектора, а учитывая нынешнюю структуру данной отрасли, фактически от нескольких крупных вертикально-интегрированных компаний. Во-вторых, учитывая тот факт, что большую часть добываемого углеводородного сырья планируется направлять на экспорт, сильное влияние на местную экономику будет оказывать конъюнктура международного рынка нефти и газа.

Кроме того, следует также учитывать тот факт, что неизбежная ограниченность запасов месторождений ведет к ограниченности того времени, в течение которого сохраняется стабильное социально-экономическое развитие территории сырьевой специализации. По мере исчерпания основных невозобновляемых ресурсов перед такой территорией неизбежно встает вопрос о ее дальнейшем социально-экономическом развитии.

В связи с этим для рассматриваемых районов уже на начальном этапе освоения минерально-сырьевых ресурсов особенно актуальной является разработка стратегии их социально-экономического развития, предусматривающая переход от узкосырьевой специализации к комплексному развитию территории. Главной целью данной стратегии является формирование на основе использования истощающихся природных ресурсов воспроизводимой экономической системы. Поэтому стратегической задачей управления социально-экономическим развитием территорий сырьевой специализации является преобразование экономического потенциала невозпроизводимых природных ресурсов в воспроизводимый потенциал. Представляется, что реализация данной задачи важна не только непосредственно для районов, но и для Красноярского края в целом, поэтому, на наш взгляд, эффективное управление социально-экономическим развитием территории сырьевой специализации предполагает тесное взаимодействие муниципальных и региональных органов власти. Такое взаимодействие должно строиться с учетом относительной самостоятельности каждого уровня в рамках их полномочий и принятия совместных решений на основе партнерства, сотрудничества и согласования интересов. Конечной целью управления социально-экономическим развитием территории сырьевой специализации является обеспечение достойного уровня и качества жизни

ее населения (как настоящего, так и будущего поколений) путем рационального использования всех видов ресурсов территории и непрерывного воспроизводства материально-финансовых потоков.

Представляется, что механизм регулирования социально-экономического развития нефтегазовых территорий Красноярского края с целью формирования воспроизводимой экономической системы на основе использования невозобновляемых минерально-сырьевых ресурсов должен включать комплекс мер по следующим направлениям.

1. Первым и главным условием реализации стратегии долгосрочного устойчивого развития территории сырьевой специализации является получение территорией значительных рентных доходов в период активного освоения ее минерально-сырьевого потенциала и их использование для создания «резерва развития» территории. В связи с этим основными задачами финансовой политики должны стать:

- получение регионом части природной ренты независимо от места реализации добытых на его территории минерально-сырьевых ресурсов;
- формирование стабильной финансовой базы местных бюджетов, достаточной для решения социально-экономических проблем территории;
- направление части полученной природной ренты не только на цели текущего потребления, но и накопления - формирования активов для решения социально-экономических проблем в будущем.

Решение данных задач предусматривает следующий комплекс основных мер:

- включение в сферу договорных отношений с федеральным центром и с корпорациями, занимающимися на территории края добычей минерально-сырьевых ресурсов, всей совокупности величины рентных доходов (как реальных, так и потенциальных);
- регистрация нефтегазодобывающих предприятий и их имущества на территории края с целью исключения возможности утечки налоговых доходов с территории края;
- осуществление эффективного контроля за издержками недропользователей;
- увеличение нормативов отчислений от регулирующих доходов в бюджеты территорий сырьевой специализации;

– определение направлений использования рентных доходов, получаемых территорией, формирование институциональных механизмов сбережения и приумножения части рентных доходов в интересах будущего.

2. На динамику рентных доходов во многом влияют объемы и темпы добычи углеводородных ресурсов. В связи с этим необходимо регулирование объемов и темпов добычи углеводородного сырья, обеспечивающих максимальные социально-экономические эффекты от использования минерально-сырьевого потенциала территории. Представляется, что если не принимать во внимание экологические факторы и ограничения, рациональные темпы освоения невозобновляемых ресурсов в интересах социально-экономического развития территории сырьевой специализации должны быть такими, чтобы обеспечить:

- максимальную продолжительность периода получения высоких доходов от добычи, составляющих основу формирования доходной части бюджета территории;
- приемлемый уровень занятости и прямых доходов населения территории в течение длительного времени;
- условия для диверсификации экономики территории и ее перехода на новую «постсырьевую» стадию развития¹.

Наиболее приемлемой моделью реализации проектов по освоению месторождений углеводородного сырья на севере Красноярского края является подход, основанный на следующих положениях:

- единой программе разведки, освоения и разработки месторождений (что предполагает не только определенную экономически целесообразную очередность освоения месторождений, но также и общую программу формирования и развития инфраструктуры);
- согласованной технологической схеме освоения и разработки близко расположенных объектов;
- синхронизации осуществления всех работ по освоению и разработке с решением социально-экономических проблем территории.

¹ Севастьянова А.Е., Шмат В.В. Ситуационный анализ диверсификации экономики нефтегазодобывающего региона // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2. – С. 49–66.

Очередность вовлечения месторождений в разработку должна определяться с учетом развития транспортной инфраструктуры, потребностей в инвестициях, а также экономической эффективности освоения месторождений. Другими словами, освоение каждого предыдущего месторождения должно сформировать транспортную инфраструктуру и обеспечить инвестиционные ресурсы для освоения последующего, а освоение последующих месторождений должно обеспечить социально-экономические эффекты, близкие к предыдущему.

В условиях рыночной экономики механизмом регулирования процессов использования минерально-сырьевых ресурсов является порядок предоставления недр в пользование. Действующая лицензионная система позволяет регулировать сроки, темпы и объемы добычи, экологические условия и нормативы ведения работ. Поэтому на региональном и муниципальном уровне необходимо:

- определить оптимальные объемы и темпы добычи углеводородного сырья;
- совместно с федеральными органами сформировать программу лицензирования недр на территории края, учитывающую социально-экономические интересы территории;
- совместно с федеральными органами детализировать и уточнить условия пользования недр по уже действующим лицензионным соглашениям с точки зрения учета долгосрочных интересов развития экономики и социальной сферы территории;
- усилить эффективность контроля за выполнением условий пользования недрами;
- совместно с федеральными органами ввести в действие механизм приостановления действия или аннулирования лицензий;
- применять инструменты налогового регулирования, предоставлять государственные и муниципальные гарантии для стимулирования геолого-разведочных работ и разработки месторождений на стадии ранней добычи.

3. В условиях моноотраслевой структуры хозяйства территории сырьевой специализации значительное влияние на ее социально-экономическое развитие также оказывают процессы формирования и высвобождения трудовых ресурсов нефтегазового сектора. Актуальность регулирования этих процессов для нефтегазовых территорий Красноярского края обусловлена также, во-первых, недостаточностью в районах освоения квалифицирован-

ных трудовых ресурсов, во-вторых, ограниченностью сфер приложения труда и высокими затратами на переезд на другое место жительства высвобождаемых работников.

В принципе возможно два способа формирования трудовых ресурсов нефтегазового сектора территории: 1) использование преимущественно местных трудовых ресурсов и, в случае их нехватки, обеспечение притока трудоспособного населения в районы освоения нефтегазовых ресурсов на постоянное место жительства; 2) использование вахтового способа формирования трудовых ресурсов нефтегазового сектора. Однако эти способы имеют как свои преимущества, так и недостатки.

Использование при освоении месторождений преимущественно местных трудовых ресурсов влечет за собой рост доходов местного населения и, при развитой системе торговли и сферы услуг, увеличение потребления и оседания большей части заработанных доходов на территории района, что через действие механизма мультипликатора увеличивает положительные социально-экономические эффекты для территории.

При дефиците местных трудовых ресурсов привлечение работников для сырьевого сектора на постоянное место жительства, учитывая коэффициент семейности, вызовет значительный рост численности населения рассматриваемых районов. Это, в свою очередь, обеспечит трудовыми ресурсами другие отрасли экономики территории, а также создаст импульс для развития некоторых отраслей (строительства, особенно жилищного, торговли, сферы услуг и т.п.). С другой стороны, значительный рост численности постоянного населения неизбежно потребует расширения социальной сферы (строительства новых объектов образования, здравоохранения, дошкольных учреждений, увеличения материально-технической базы социальных учреждений и т.п.). В результате после истощения минерально-сырьевой базы территория может столкнуться с двумя серьезными проблемами: проблемой безработицы высвобождающихся работников в результате падения объемов добычи и сворачивания работ и проблемой финансирования разросшейся социальной сферы (при снижении поступлений в бюджет от сырьевого сектора). Учитывая ограниченные возможности «физической» диверсификации экономики в условиях Севера, решить данные проблемы для территорий будет чрезвычайно сложно.

При вахтовом способе формирования трудовых ресурсов сырьевого сектора вышеуказанные проблемы не возникнут (или возникнут в очень ограниченном объеме). Однако в этом случае доходы работников сырьевого сектора вывозятся за пределы сырьевой территории, и мультипликационный эффект в экономике не возникает. При этом муниципалитет в той или иной степени несет дополнительные затраты на обслуживание вахтовиков (например, оказание медицинских услуг, транспортное обслуживание). По мнению О.М. Ермилова и В.В. Елгина, «кроме экономической, следует учитывать и социальную целесообразность, и нравственную сторону вахтового метода – негативное и потребительское отношение вахтовиков к природе, обусловленное чувством «временщика»¹. Кроме того, применение вахтового способа имеет негативное влияние и на самого работника (длительный отрыв от семьи, трудности психофизиологической адаптации, ухудшение общего состояния здоровья и т.п.).

Нивелировать часть этих негативных последствий, на наш взгляд, возможно путем использования так называемой внутрирегиональной вахты, когда для освоения нефтегазовых ресурсов северного района будут использоваться трудовые ресурсы центральных и южных территорий края. Применение внутрирегиональной вахты по сравнению с межрегиональной является более выгодным как для недропользователя (поскольку снижаются затраты на доставку работников), так и для края в целом, поскольку в данном случае обеспечивается занятость населения региона. Кроме того, доходы, полученные вахтовиками, хоть и вывозятся за пределы непосредственно района, но будут оставаться преимущественно в крае и «работать» на краевую экономику.

Таким образом, политика в области занятости в добывающих районах должна быть направлена на максимальное использование местных трудовых ресурсов для освоения нефтегазовых месторождений. При этом необходимо не допустить чрезмерный рост численности населения районов освоения, оптимально используя механизм внутрирегиональной вахты. Учитывая отрицательные стороны как применения вахтового метода, так и чрезмерного роста численности населения, необходимо соизмерять объем и тем-

¹ Ермилов О.М., Елгин В.В. Проблемы устойчивого развития крупного сырьевого моноотраслевого региона на Крайнем Севере. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2004. – С. 183.

пы добычи сырья с наличием трудовых ресурсов и возможными социально-экономическими последствиями способов их формирования.

Оптимальным механизмом регулирования процессов формирования и высвобождения трудовых ресурсов нефтегазового сектора является заключение лицензионных соглашений, в которых необходимо предусмотреть порядок использования трудовых ресурсов, обязанности недропользователей по подготовке и переподготовке кадров, по компенсации затрат на переезд увольняемых работников. Также в лицензионное соглашение могут быть включены другие формы и степень участия недропользователей в решении социально-экономических проблем территории. В частности, в лицензионном соглашении могут определяться условия по использованию местных подрядчиков при проведении вспомогательных и сервисных работ; по передаче технологий и технологического опыта местным операторам и подрядчикам; условия финансирования и строительства социальных объектов, объектов общетерриториальной инфраструктуры, условия финансирования расходов социального характера и т.д. Возможность заключения такого соглашения предусмотрена в ст. 11 Закона РФ «О недрах».

Также уже заранее необходимо предусмотреть механизмы решения проблемы высвобождения работников нефтегазового сектора после снижения, а затем и прекращения добычи полезных ископаемых. На наш взгляд, возможно два способа решения данной проблемы: первый – в качестве обязательного условия лицензионного соглашения предусмотреть разработку и выполнение недропользователями программ переподготовки и переобучения увольняемых работников или выплаты компенсации затрат на переезд увольняемым работникам; второй – создание совместно местной администрацией и недропользователями так называемых «социальных» предприятий, основной целью которых является сохранение рабочих мест и передача им низкорентабельных месторождений с условием применения льготного налогового режима.

4. Огромное значение для освоения месторождений и социально-экономического развития территорий имеет развитие транспортной инфраструктуры (строительство сети дорог, прокладка трубопроводов и т.д.). В связи с этим необходимо как прямое региональное участие в инвестировании развития инфраструктуры, так и применение форм и механизмов государственно-

частного партнерства. Участниками такого партнерства могут являться недропользователи, местные и региональные органы власти. Одной из форм такого партнерства может быть заключение соглашений о сотрудничестве, предусматривающих участие недропользователей в финансировании строительства дорог, трубопроводов, объектов социальной сферы, а также приобретение оборудования для учреждений здравоохранения и образования. Однако при этом нужно учитывать, что такое партнерство должно быть обоюдовыгодным для всех участников. Интересы представителей бизнеса могут заключаться в налоговых льготах, правах на первоочередное предоставление лицензии на пользование недрами, государственных и муниципальных гарантиях при получении ими заемных средств и т.п.

Для освоения нефтегазовых ресурсов Красноярского края необходимо строительство 2010 км газопроводов и 1670 км нефтепроводов¹. Строительство трубопроводов составляет значительную часть проектных капиталовложений на освоение месторождений и иногда делает освоение отдельных месторождений экономически неэффективным. В основном это относится к небольшим месторождениям, затраты на освоение которых, учитывая самостоятельные транспортные издержки, выше стоимости их запасов. В связи с этим необходим комплексный подход к освоению нефтегазовых месторождений территории и создание транспортного консорциума недропользователей, работающих на территории края.

5. Комплексное развитие территории сырьевой специализации в обязательном порядке предполагает выбор отраслей диверсификации экономики района и создание условий для их развития. Необходимо выявить точки роста, которые отличаются не только собственной высокой эффективностью, но и имеют большое воздействие на другие сферы экономики территории, позволяют увеличить количество высокооплачиваемых рабочих мест и укрепить налогооблагаемую базу района.

Темпы и масштабы диверсификации должны быть такими, чтобы за период активной добычи углеводородного сырья терри-

¹ Ведомственная целевая программа «Развитие добычи сырой нефти и природного газа на территории Красноярского края на период с 2007 по 2010 годы», утверждена Распоряжением Совета Администрации Красноярского края от 6 июля 2007 г. № 744-р.

тория смогла избавиться от полной экономической зависимости от добычи полезных ископаемых. Одним из основных и очевидных направлений диверсификации является создание нефте- и газоперерабатывающих производств. Следует отметить, что развитие данной группы производств означает не столько диверсификацию экономики, сколько «достройку» структуры регионального нефтегазового сектора. Однако развитие перерабатывающих производств имеет для сырьевой территории ряд положительных моментов, а создание нефтегазохимических производств обеспечивает и задел для долгосрочного развития территории, поскольку функционирование данных производств возможно и на привозном сырье после истощения собственной сырьевой базы.

При развитии нефтегазодобычи с учетом уже имеющихся нефтеперерабатывающих мощностей предлагается строительство мини-НПЗ мощностью 120 тыс. т в год в г. Дудинка, модульного НПЗ производительностью 400–500 тыс. т в районе Ванкорского месторождения и НПЗ производительностью 100 тыс. т на Юрубчено-Тохомском месторождении. В целях сокращения сроков строительства целесообразна сборка перерабатывающих установок на основе модулей с наращиванием блоков в зависимости от роста спроса на светлые нефтепродукты и тенденций развития рынка привозного топлива.

При разработке вариантов размещения объектов по переработке нефтяного и природного газа, а также газового конденсата требуется соблюдение следующих условий:

- глубокая переработка газа в связи с высоким содержанием в нем гелия (0,2% по Юрубчено-Тохомскому месторождению и 0,6% по Собинскому);

- максимальное использование ценного углеводородного сырья – этана, пропана и других углеводородов - для производства нефтехимической продукции наиболее простым и экономичным способом;

- применение передовых, разработанных в России и за рубежом, технологических процессов;

- строительство газоперерабатывающего завода и газохимического комплекса в местах, приближенных к потребителям, существующей транспортной системе и источнику электроэнергии.

При создании газоперерабатывающих производств можно выделить три группы объектов:

1) объекты, обеспечивающие добычу природного, нефтяного газа и конденсата (установки деэтанзации и стабилизации конденсата на Собинском и Юрубченском месторождениях и подготовка нефтяного газа к транспортировке);

2) малотоннажные установки по производству моторных топлив производительностью 100, 200 тыс. т в год;

3) объекты, обеспечивающие извлечение гелия и ценных углеводородов для производства полиэтилена, полипропилена (гелиевый завод, установки по производству полиэтилена и полипропилена, синтез жидких углеводородов).

Строительство объектов первой группы должно осуществляться параллельно с разработкой месторождений, строительством магистрального газопровода. Строительство объектов второй группы определяется потребностями месторождений в моторных топливах и возможностями его доставки в районы разработки этих месторождений.

Переработку всего добываемого природного и нефтяного газа предлагается производить на одном гелиевом заводе, продукцией которого будет сухой отбензиненный газ, гелий, этан и широкая фракция легких углеводородов (ШФЛУ). Газохимическое производство на базе индивидуальных углеводородов – этана и ШФЛУ – рекомендуется разместить в одном районе с гелиевым заводом. Такое решение обосновывается снижением капитальных вложений в объекты по переработке газа за счет исключения сооружений по хранению и транспорта этана и ШФЛУ. С учетом размещения сырьевой базы, наличия транспортной инфраструктуры, приближенности к потребителям и источнику дешевой электроэнергии на сегодняшний день наиболее целесообразное место для размещения газоперерабатывающего производства – Богучанский район Красноярского края.

Создание нефтегазоперерабатывающих производств в районах добычи для недропользователя будет иметь такие положительные последствия, как сокращение потерь сырой нефти и газа (неизбежно возникающих при транспортировке), повышение надежности обеспеченности топливом, сокращение затрат на топливо и горюче-смазочные материалы. Для сырьевой территории помимо удовлетворения местных нужд в топливе, горюче-смазочных материалах, бытовом газе и, следовательно, значительного сокращения затрат на северный завоз (данные позиции составляют львиную долю совокупных средств, направляемых

на эти цели), основной положительный эффект будет заключаться в росте валового регионального продукта, налоговых поступлений, занятости, обусловленном как непосредственно развитием данной отрасли, так и действием механизма мультипликатора.

В силу тяжелых природно-климатических условий, повышенной ресурсоемкости производства, удаленности от рынков сбыта, неразвитой инфраструктуры решение проблемы диверсификации экономики рассматриваемых районов Красноярского края осложняется. К числу факторов, благоприятствующих диверсификации экономики, следует отнести наличие значительных, а порой и уникальных возобновляемых природных ресурсов (лесных, водных, земельных, рекреационных, биологических, гидроэнергетических), что создает существенные предпосылки для осуществления замены по линии «невозобновляемые природные ресурсы → возобновляемые природные ресурсы». Развитию других отраслей также будут благоприятствовать факторы, появляющиеся в результате развития нефтегазового комплекса: создание транспортной инфраструктуры, повышение инвестиционной привлекательности территории, формирование трудового капитала (население в трудоспособном возрасте с высоким уровнем профессиональной квалификации).

Так, например, с учетом особенностей территории к числу наиболее вероятных отраслей диверсификации экономики Эвенкийского муниципального района можно отнести электроэнергетику, лесную и деревообрабатывающую промышленность, горнодобывающий комплекс, строительство, связь, фармацевтическую промышленность на основе использования природного сырья, переработку дикоросов, традиционное хозяйство коренных малочисленных народов Севера, сферу услуг, экологической и экстремальный туризм.

Анализируя возможности диверсификации экономики Эвенкийского муниципального района, следует отметить, что ни одна из рассматриваемых отраслей не может стать локомотивом развития района и в полной мере заменить нефтегазовый комплекс. Однако в совокупности развитие данных отраслей может значительно ослабить зависимость района от единственной нефтегазовой отрасли и создать экономическую базу для его долгосрочного социально-экономического развития в период после истощения углеводородных ресурсов.

Масштабная и глубокая диверсификация экономики территории сырьевой специализации, безусловно, потребует осуществления крупных инвестиций. Поэтому требуется формирование специальных механизмов, направленных на активизацию инвестиционного процесса в несырьевом секторе экономики рассматриваемых районов, которые должны способствовать повышению инвестиционной привлекательности территории и снижению вероятных финансовых рисков для инвесторов. Основным таким механизмом, по нашему мнению, должен выступать инвестиционный фонд развития, формируемый за счет доходов от освоения сырьевых ресурсов территории.

Помимо прямых государственных и муниципальных инвестиций требуется также создание максимально благоприятного инвестиционного климата и реализация мер, направленных на активное привлечение инвесторов. В качестве основных инструментов при этом могут выступать:

- ◆ предоставление государственных и муниципальных гарантий;

- ◆ предоставление бюджетных кредитов из региональных и местных бюджетов на финансирование приоритетных проектов;

- ◆ предоставление бюджетных субсидий хозяйствующим субъектам;

- ◆ субсидирование процентных ставок по коммерческим кредитам;

- ◆ информационно-коммуникационная поддержка.

Значительным инструментом управления социально-экономическими процессами является налоговое регулирование. При этом на региональном и местном уровнях возможно использование следующих инструментов налогового регулирования экономической деятельности хозяйствующих субъектов (в том числе и нефтегазового комплекса):

- пониженные ставки налога на имущество для отдельных категорий налогоплательщиков и для имущества, признаваемого объектом налогообложения (в соответствии со ст. 380 Налогового кодекса РФ);

- предоставление инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль, региональным и местным налогам отдельным хозяйствующим субъектам (ст. 67 НК РФ);

- установление льгот по налогу на имущество юридических лиц (ст. 372 НК РФ) и земельному налогу (ст. 387 НК РФ);
- установление корректирующего коэффициента к базовой доходности по налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ст. 346.26 НК РФ).

б. Еще одним направлением долгосрочного социально-экономического развития территории сырьевой специализации является развитие человеческого потенциала. Главной задачей в ближайшей перспективе должно стать создание на новой основе единой системы повышения квалификации и переподготовки специалистов, направленной на качественное улучшение профессионально-квалификационной структуры кадров на основе изучения новейших достижений отечественной и мировой науки и техники, обмена передовым опытом. В частности, необходимо развитие на территории районов сети профессионально-образовательных учреждений, центров по подготовке и переподготовке кадров, в том числе для развивающегося нефтегазового сектора, развитие форм дистанционного обучения, заключение договоров с ведущими вузами края и страны на подготовку кадров актуальных для районов специальностей.

Развитие системы образования в рассматриваемых районах может быть осуществлено на основе участия недропользователей в создании и обновлении материально-технической базы профессионально-образовательных учреждений.

Таким образом, социально-экономическое развитие ряда северных районов Красноярского края в ближайшей перспективе связано с освоением их нефтегазового потенциала. Однако уже на ранних стадиях освоения невозобновляемых минерально-сырьевых ресурсов необходима разработка стратегии долгосрочного социально-экономического развития территорий сырьевой специализации, предусматривающая формирование воспроизводимой экономической системы на основе использования истощающихся природных ресурсов. Для реализации данной стратегии необходимо использовать комплекс взаимодействующих инструментов регулирования процессов использования минерально-сырьевых ресурсов и социально-экономических процессов на региональном и местном уровне, а также формы и механизмы государственно-частного партнерства.

Глава 6

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В СИБИРИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДИАГНОСТИКИ

6.1. АГЛОМЕРАЦИЯ КАК ОСОБЫЙ СОЦИАЛЬНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ОБЪЕКТ

Происходящие в настоящее время интенсивные трансформационные процессы заставляют обратить более пристальное внимание на такой феномен территориальной организации общества, как городские агломерации. Несмотря на то что исследование городских агломераций тема не новая, достаточно традиционная для урбанистов разных стран и в литературе накоплены определенные представления о городской агломерации, – можно констатировать недостаточность теоретического осмысления сущности данного феномена в современных российских условиях.

Хотя феномен агломерирования в России фиксируется еще в первой половине XX века (по мнению Г.М. Лаппо, «...российские агломерации – детище XX века»¹), основной интерес к данной проблематике относится ко второй половине XX века и связан преимущественно с 60–80 гг. В этот период в нашей стране формировались, в основном, промышленные городские агломерации «по принципу удобного объединения групп производств (создающих связанные цепочки добавленной стоимости) и размещения вблизи центров производства необходимых трудовых ресурсов»², при этом включение тех или иных поселений в агломерацию определялось прежде всего наличием производственных связей этих поселений с ядром. В это время публикуется целый

Работа выполняется при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Администрации Кемеровской области (проект 10-06-98012-р-Сибирь-а).

¹ Лаппо Г.М. Городские агломерации СССР – России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

² Бозэ Э. Городская агломерация: старое название – новое содержание // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

ряд исследований агломераций, в основном экономико-географической или градостроительной направленности. Среди авторов имеет смысл назвать работы Анимиды Е.Г., Давидовича В.Г., Зайончковой Ж.А., Лаппо Г.М., Лейзеровича Е.Е., Лолы А.М., Любобного В.Я., Поляна П.М., Пчелинцева О.С. и других специалистов, занимавшихся исследованиями групповых систем расселения.

Современный этап формирования городских систем имеет особенности, отличающие его от второй половины XX века, когда в нашей стране формировались промышленные городские агломерации. Радикальные изменения, произошедшие в нашем обществе в последнее двадцатилетие, требуют нового понимания процессов агломерирования, адекватного современным условиям. Сегодня эксперты говорят о принципиально новых процессах, связанных с обновлением российской экономики.

С нашей точки зрения, следует согласиться с Э. Бозе, считающим, что в настоящее время необходимо пересмотреть само понимание агломерирования: «...сегодня агломерация характеризуется не столько целостностью производственной и расселенческой систем, сколько целостностью рынков: труда, недвижимости, земли, а также уровнем функциональной связанности отдельных ее элементов»¹. По мнению большинства экспертов, направления развития агломераций должны быть связаны, в первую очередь, с развитием горизонтальных связей.

Научные дискуссии активизировались в связи с разработками Министерства регионального развития РФ, в которых создание городских агломераций рассматривалось как одно из стратегических направлений пространственного развития страны, позволяющее создать опорный каркас системы управления.

В последние годы появились публикации Артоболевского С.С., Бозе Э.Ю., Глазычева В.Л., Зубаревич Н.В., Пузанова А.С., Попова Р.А., Стародубровской И.В., в которых обсуждаются сегодняшние проблемы создания и развития городских агломераций.

Основные точки зрения на данную проблему сводятся к следующему. С одной стороны, заявляется об особенной востребованности агломераций в российских условиях огромных про-

¹ Бозе Э. Городская агломерация: старое название – новое содержание // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

странств и расстояний. «Благодаря им осуществляется эффективное экономическое сжатие территории. В них концентрируются важнейшие объекты промышленности, науки, образования, культуры, рекреации. Благодаря сближенности в агломерациях взаимодействующих объектов повышается доля ближних связей, замыкающихся в территориально небольших агломерационных ареалах»¹. Эти факторы, по мнению сторонников развития агломераций, способны дать значительный социальный и экономический эффект. Считается, что агломерации дадут возможность повысить качество жизни населения.

С другой стороны, высказываются сомнения и приводятся аргументы о невозможности форсированного создания агломераций в нынешних условиях происходящей депопуляции большинства российских регионов². «Дефицит крупных агломераций создает проблемы для пространственного развития, стране не хватает сильных центров, организующих территорию и способных ускорять модернизацию периферии. Особенно мало крупных городов в Сибири и на Дальнем Востоке»³. Кроме того, помимо позитивных моментов процесс агломерирования может нести с собой целый ряд негативных социальных последствий, таких как рост преступности, обострение экологических проблем и т.п.

Разумным, на наш взгляд, является указание сторонников сдержанной точки зрения на традиционное недоверие российских властей к естественному развитию и стремление решать все проблемы с помощью форсирования и административных мер.

В то же время в реальности осуществляются процессы естественного формирования агломераций, проявляющиеся в стягивании населения в пригороды крупных городов, а также в интенсификации взаимодействий между поселениями.

Предприняты попытки реализации прикладных исследований городских агломераций, таких как Чебоксарская, Челябинская, Иркутская, Красноярская, хотя, на наш взгляд, сегодня можно говорить о том, что их создание по разным причинам пока не увен-

¹ Лаппо Г.М. Городские агломерации СССР – России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

² Артоболевский С. Меняю одну агломерацию на два кластера в разных экономических районах // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

³ Зубаревич Н.В. Агломерационный эффект или административный угар? // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

чалось успехом. В частности, недостаточна правовая база для организационного оформления городских агломераций, поскольку в российском законодательстве отсутствует само понятие агломерации.

Знакомство с зарубежными исследованиями показывает, что в мировой практике накоплен разнообразный опыт институциональных форм и моделей схемы, однако они мало пригодны для прямого перенесения на российскую почву.

Таким образом, по-прежнему остается целый ряд «белых пятен» как в теоретическом осмыслении сущности агломерационных процессов в современной России, так и в разработке конкретных методик диагностики ситуации и оценки перспектив развития городских агломераций, базирующихся на комплексных междисциплинарных исследованиях.

В связи с этим прежде всего необходимо определить, что *вкладывается в понятие «городская агломерация»*.

В литературе существуют разные подходы к определению городской агломерации.

Один из наиболее распространенных подходов базируется на понимании агломерации как компактной территориальной группировки поселений (главным образом городских), объединенных многообразными и интенсивными связями (хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и др.). При этом Г.М. Лаппо отмечает, что городская агломерация – это не только совокупность поселений, но и пространство между ними, представляющие собой целостную территорию. Среди фундаментальных свойств агломерации он выделяет сближенность входящих в нее поселений и интенсивные взаимодействия, функциональную взаимодополняемость (комплементарность) составляющих элементов, динамизм функционирования и развития¹.

Несколько более широкое определение дано П.М. Поляном, рассматривающим городскую агломерацию как «компактную и относительно развитую совокупность взаимодополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких мощных городов-ядер и объединенных многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство». С нашей точки зрения, представляет интерес поведенческий аспект, который подчеркивает автор, делая акцент

¹ Лаппо Г.М. География городов. – М.: ВЛАДОС. – 1997. – С. 92–94.

на том, что это «пространство реальных и потенциальных взаимодействий, в которое вписывается недельный жизненный цикл большинства жителей современного крупного города и его спутниковой зоны»¹.

С позиции экономико-географических представлений формирование агломерации происходит в соответствии с закономерностями пространственного развития, описанными различными концепциями, в частности, концепцией «центр – периферия», ключевой идеей которой является нарастание пространственной контрастности от ядра к периферии, усиление концентрации под воздействием центростремительных процессов сосредоточения разных видов деятельности, обострение пространственной неравномерности территории. Согласно данной концепции, различия, диспропорции между центром и периферией (которая также неоднородна по степени связанности с ядром) порождаются неравномерностью экономического роста и процессами пространственной поляризации. При этом взаимосвязи между центром и периферией осуществляются посредством потоков информации, капитала, товаров и рабочей силы². Следует отметить, что агломерации могут формироваться на основе как одного, так и нескольких ядер (моноцентрические и полицентрические городские агломерации соответственно). В результате территориальной концентрации производств и других экономических объектов наблюдается так называемый агломерационный эффект, возникающий, как отмечается в литературе, в результате того, что компактно размещенные объекты, если они совместимы, всегда эффективнее, чем те же объекты, размещенные изолированно. Собственно, агломерационный эффект и делает городские агломерации «точками роста» в региональном развитии, что подтверждается многочисленными данными о вкладе крупнейших агломераций в экономику тех регионов, где они расположены. Именно этот факт должен, по мнению сторонников формирования городских агломераций, стать одним из ключевых факторов решения экономических проблем в регионах, повышения их конкурентоспособности.

¹ Полян П.М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. – М.: ИГ АН СССР, 1998.

² Формирование городской агломерации / В.А. Ильин, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев и др. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2006.

Социальная география и городская социология называют агломерацию важнейшей формой современного расселения, а также современной ступенью эволюции города, явившейся результатом процессов урбанизации, наблюдавшихся в XX веке во всем мире и выражающихся в преимущественном сосредоточении населения в крупных городах. В отличие от традиционных поселений (городских и сельских), функционирующих и развивающихся относительно изолированно, автономно друг от друга, городская агломерация возникает в результате интенсивных связей между близко расположенными населенными пунктами (причем как городскими, так и сельскими), границы между которыми становятся все более условными. Тесные взаимосвязи, взаимозависимость входящих в нее элементов, в отличие от самодостаточности и автономности, – важнейшее качество данной формы расселения.

Вместе с тем, как указывает Л.В. Смирнягин, «в нашей специальной литературе так и не состоялось консенсуса насчет того, что такое агломерация, где именно они уже сложились, каково их общее число»¹.

Нет и единой российской методики выделения городских агломераций. Официальный статистический учет, который в зарубежных странах проводится статистическими ведомствами, в нашей стране Росстатом просто не ведется. Существуют лишь различные экспертные оценки по поводу состава и численности российских городских агломераций.

В настоящее время в Российской Федерации большинство агломераций (с численностью населения более полумиллиона человек в каждой) сконцентрированы, в основном, в европейской части России, что обусловлено историческими предпосылками развития территорий и географическими факторами.

В прошлом города возникали на значительном расстоянии друг от друга, что обуславливалось их функцией административного центра определенной территории. Однако в большинстве своем российские агломерации стали оформляться в таковые лишь в XX веке, что связано с процессом индустриализации и промышленной политикой после Второй мировой войны. Эвакуация основных производительных сил с фронта в тыл, в частности,

¹ Смирнягин Л.В. Система расселения России: тенденции к переменам // Городской альманах. Вып. 4. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – С. 205.

в Поволжье, Урал и Сибирь, форсировала как рост населения в городах на этих территориях, так и появление поселений вокруг них. В послевоенное время формирование городских агломераций шло параллельно с формированием на территории СССР территориально-производственных комплексов. В этот период наблюдалась интенсификация урбанистических процессов и постепенный переток сельского населения в ближайшие более развитые города.

Процесс депопуляции последнего времени затормозил развитие городских агломераций, однако в это же время можно говорить об определенном расширении границ городов, связанном с индивидуальной жилой застройкой. Доступность транспортных средств дала возможность жителям выбирать более отдаленное место жительства, и границы города неизбежно стали расширяться.

Сегодня можно с определенной долей уверенности констатировать процесс стагнации количественного роста городских агломераций. Активный процесс их формирования остался в XX веке, и вряд ли можно ожидать появления новых городов. Продолжающаяся убыль населения и глубокий экономический кризис 90-х годов XX века нанесли серьезный урон развитию городских агломераций. Однако развитие местного самоуправления как важного элемента гражданского общества и, в частности, экономическая поддержка государством городов и городских поселений могут если не прекратить, то замедлить процесс деградации российских городских агломераций.

Как выглядит *современная карта городских агломераций России?*

Основными критериями выделения агломераций сегодня принято считать наличие города-ядра с численностью населения более 100 тыс. чел., а также не более чем 1,5-часовая транспортная доступность до, как минимум, двух других городов или поселков городского типа, тяготеющих к ядру.

Исходя из этих характеристик, в современных условиях можно выделить более пятидесяти таких агломераций, чуть менее половины из которых с численностью населения свыше 1 млн чел. В основном это так называемые моноцентрические агломерации с одним ядром, которое подчиняет своему влиянию окрестные муниципальные образования. В этом случае ядро многократно пре-

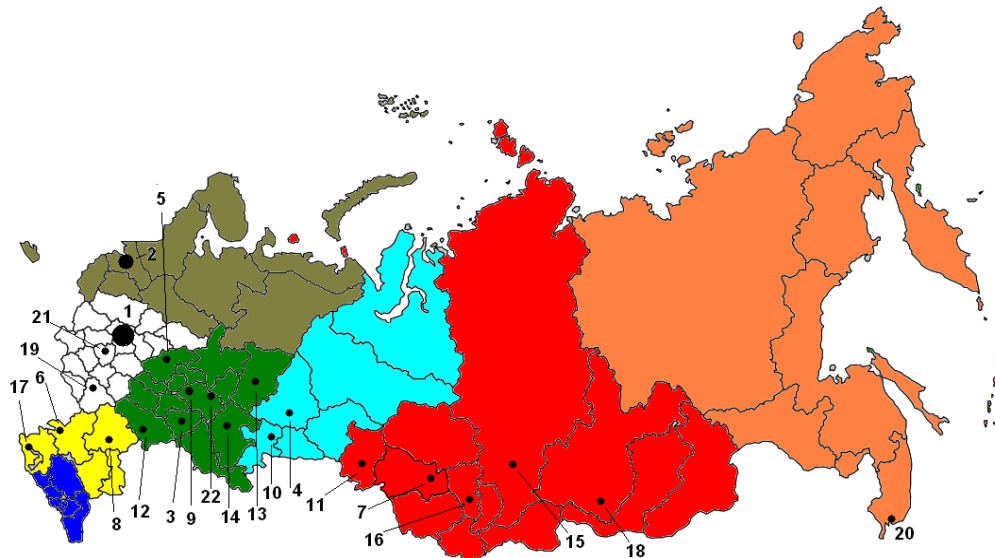
восходит как по численности населения, так и по экономическому развитию соседние муниципалитеты.

Самой крупной городской агломерацией является Московская, сконцентрировавшая муниципальные образования вокруг столицы России – г. Москвы. В неё входит более 50 городов с общей численностью, по разным оценкам, от 14,5 до 17,5 млн чел. В отличие от других городских агломераций, Московская агломерация в постсоветское время не только не потеряла, но и существенно нарастила численность своего населения. Она почти в три раза превосходит следующую по размерам Санкт-Петербургскую агломерацию (5,4 млн чел.). Особенностью второй крупнейшей агломерации является то, что её активное формирование состоялось еще в XVIII веке, когда вместе с тогда еще столицей России создавались её города-спутники (Петергоф, Царское Село, Гатчина, Кронштадт и т.п.). Третья по размеру российская городская агломерация – Самарско-Тольяттинская – также имеет свою особенность. Это так называемая полицентрическая агломерация-конурбация, в которой одновременно сосуществуют два ядра (гг. Самара и Тольятти). Являясь одним из наиболее значимых межрегиональных центров Поволжья, Самарско-Тольяттинская агломерация насчитывает около 2,5 млн чел.

Численность остальных агломераций-«миллионников» колеблется в диапазоне от 1 до 2 млн чел. Как видно из рисунка, больше всего таких агломераций (6) в Приволжском федеральном округе: это уже упомянутая выше Самарско-Тольяттинская, столичная Нижегородская (2,1 млн чел.), Казанская (1,4 млн), Саратовская (1,2 млн), Пермская (1,2 млн), а также Уфимская (1,1 млн чел.).

В Сибирском федеральном округе больших агломераций чуть меньше, и сосредоточены они, в основном, по линии Транссибирской железнодорожной магистрали. Самая крупная – Новосибирская, объединяющая вокруг столицы федерального округа более 1,7 млн чел., затем идет Омская (1,2 млн), Красноярская (1,2 млн) и Иркутская (1,1 млн чел.). Еще одна сибирская агломерация – Новокузнецкая (Кузбасская) насчитывает около 1,1 млн чел. и фактически является полицентрической благодаря большому скоплению вокруг Новокузнецка городов-спутников.

Южный федеральный округ имеет всего 3 крупных агломерации: Ростовская (1,8 млн чел.), Волгоградская (1,4 млн чел.) и Краснодарская (1,1 млн чел.). Однако в отличие от соседнего



- | | | |
|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 1 – Московская | 9 – Казанская | 17 – Краснодарская |
| 2 – Санкт-Петербургская | 10 – Челябинская | 18 – Иркутская |
| 3 – Самарско - Тольятинская | 11 – Омская | 19 – Воронежская |
| 4 – Екатеринбургская | 12 – Саратовская | 20 – Владивостокская |
| 5 – Нижегородская | 13 – Пермская | 21 – Тульско-Новомосковская |
| 6 – Ростовская | 14 – Уфимская | 22 – Набережночелнинская |
| 7 – Новосибирская | 15 – Красноярская | |
| 8 – Волгоградская | 16 – Новокузнецкая | |

Городские агломерации-«миллионники» России

округа, где влияние Московской агломерации фактически распространяется на весь округ, а Воронежская и тем более Тульско-Новомосковская агломерации фактически образуют некую наднагломерационную структуру, агломерации Юга России более самостоятельны.

На Урале, несмотря на высокую концентрацию городских округов в регионе, крупных агломераций всего две – Екатеринбургская (чуть более 2 млн чел.) и Челябинская (1,3 млн чел.). На Дальнем Востоке единственным центром притяжения соседних городов является г. Владивосток. Его агломерация составляет чуть более 1 млн чел.

Задачи выделения городских агломераций близки по смыслу задачам микрорайонирования, решаемым социальными географами. В отечественной науке одной из наиболее разработанных концепций современного районирования является концепция Е.Е. Лейзеровича, построившего сетку «экономических микрорайонов» России, сложившихся естественным путем и далеко не всегда соответствующих действующему административно-территориальному делению¹. Среди 423 микрорайонов Е.Е. Лейзерович выделил X тип – крупногородской тип районов тяготения крупных городов, которые практически соответствуют понятию агломерации. Эти микрорайоны удовлетворяют по крайней мере трем критериям: значительная людность (не менее 500 тыс. чел.), площадь (сближенность поселений) и наличие транспортных связей. Среди 64 микрорайонов этого типа 10 находятся на территории Сибири: Новосибирский, Омский, Новокузнецкий, Красноярский, Барнаульский, Иркутский, Тюменский, Томский, Кемеровский, Читинский (по мере убывания численности населения). Анализируя экономическое районирование Е. Е. Лейзеровича и называя выделяемые им районы наиболее приближенными из всех, что выделяли географы, к социальным районам, В.Л. Каганский указывает в то же время, что задача районирования городских агломераций пока не решена. «Административные районы и тем более города взяты как целые, тогда как в пригородах крупнейших городов, где каждый километр по дифференциации

¹ Лейзерович Е.Е. Типология местностей России (экономические микрорайоны России: сетка и типология) // Социальная реальность. – 2007. – № 7. – С. 84–125.

социокультурных условий равноценен не менее 10 км в остальной России, их необходимо членить»¹.

Вместе с тем, на наш взгляд, подход, ориентированный на количественные, статистические критерии, оказывается недостаточным для глубокого понимания процессов, происходящих сегодня в городских агломерациях.

Основой для социально-диагностических исследований должно, на наш взгляд, стать *представление о городской агломерации как сложной социально-экономической системе*, основанное на междисциплинарном подходе. Существующие экономические и географические представления (ряд из которых является классическим) целесообразно дополнить результатами социологического осмысления происходящих процессов с точки зрения социально-территориальной структуры.

В литературе подчеркивается иерархичность социально-территориальной структуры (уровни иерархии: страна – регион – поселение), и, соответственно, исследования, проводимые в данной проблемной области, можно условно разделить на исследования регионального и поселенческого уровней данной структуры; при этом большинство исследований относится к региональному уровню. В современных условиях представляется целесообразным выделение дополнительно исследований субрегионального уровня, к которым можно отнести исследования агломераций, требующих разработки специальных методологических и методических подходов.

В основу предлагаемой методики выявления «естественной» социально-территориальной структуры на локальном уровне заложено представление об агломерации как специфической локальной территориальной общности субрегионального типа в качестве элемента социально-территориальной структуры.

В предыдущих наших исследованиях разработано представление о локальной территориальной общности, представляющей собой целостную и относительно самостоятельную первичную ячейку территориальной организации общества, в качестве которой выступает совокупность людей, объединенных социальными связями, возникающими по поводу определенных условий жиз-

¹ Каганский В.Л. Районирование Лейзеровича: трудный подарок социологу // Социальная реальность. – 2007. – № 7. – С. 81–83.

недеятельности на территории, где они проживают, и сетью социальных взаимодействий¹.

В нашем понимании объединены два подхода, развиваемых в рамках социологии и социальной географии и обычно противопоставляемых друг другу. Первый из них ставит во главу угла «общность по поселению», а другой – «общность по территории», каждая из которых служит предпосылкой формирования определенных интересов и типов поведения групп людей. На наш взгляд, удовлетворительное представление о процессе функционирования и развития изучаемого объекта можно получить лишь учитывая общность как территориальной базы, так и условий жизнедеятельности, создающих предпосылки для формирования специфических интересов и типов поведения людей.

Это не просто совокупность людей, находящихся на одной территории. Территориальная общность в нашем представлении – это особая социально-территориальная группа населения, существующая в неразрывном единстве с естественной и искусственной средой ее обитания, со специфическими механизмами функционирования и развития. Принципиальным моментом является именно неразрывность социально-территориальной группы и среды ее обитания, когда изменения одного элемента неизбежно влекут за собой изменения других. Это сложный социальный организм, требующий особо внимательного отношения при любых попытках вмешательства «извне».

Представление, трактующее локальную общность как «расширенный дом с высокой степенью территориальной идентификации», в известной мере отражает защитную функцию территориальной общности перед внешними воздействиями, роль которой в кризисной ситуации возрастает. Именно территориальная общность может сыграть важную роль, противодействуя дезорганизации и выступая своего рода способом адаптации своих членов к меняющейся ситуации.

Не принимать в расчет это нельзя, поскольку игнорирование особенностей может привести к нежелательным результатам: от нарастания социальной напряженности и отторжения внешних воздействий до развала общности.

¹ Подробнее социологическое представление о территориальной общности см.: Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе // Социальная траектория реформируемой России. – Новосибирск: Наука, 1999. – Гл. 23. – С. 499–540.

Несколько модифицируя понятие, используемое в работах Л. Пала¹, в данном исследовании мы исходим из того, что о территориальной общности как «местном обществе» можно говорить:

- если характерное для общества в целом разделение труда в данной общности модифицировано под влиянием местных условий;

- если в поведении жителей можно выделить интеграцию, усиливаемую или ослабляемую удовлетворенностью местом жительства;

- если модели поведения, связанные с участием в принятии решений, влияющих на судьбу места жительства, совместными действиями и ощущением перспективы отличают жителей данной общности от других.

Уточняя критерии выделения территориальной общности, обоснованные нами ранее², можно сформулировать следующий их набор:

- территориальная концентрация населения;
- пространственная обособленность и локализация большей части основных функций по воспроизводству территориальной группы населения на относительно компактной территории;
- относительная «самодостаточность» основных сфер жизнедеятельности для удовлетворения базовых потребностей населения;
- социально-экономическая целостность, проявляющаяся в большей интенсивности внутренних связей по сравнению с внешними;
- однородность условий функционирования локальной общности и порождаемая их единством специфика качественного состава населения и среды его жизнедеятельности;
- осознание большинством жителей своей принадлежности к данной территориальной общности, их социальная самоидентификация;
- бóльшая интенсивность внутренних контактов по сравнению с внешними связями, стабильные тесные семейно-родственные, дружеские и соседские отношения внутри общности;

¹ Пал Л. Формирование местных обществ в современной Венгрии // Венгерский меридиан. – 1990. – № 2. – С. 73.

² Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющихся условиях // Социологические аспекты перехода к рыночной экономике (материалы к XIII социологическому конгрессу). – Новосибирск, 1994. – Ч. 1. – С. 64.

– наличие у членов общности общих интересов, формирующих определенные типы поведения территориальной группы, сходство образов, стилей жизни, системы ценностей, культурная гомогенность;

– наличие элементов самоуправления, общественная активность, направленная на социальное участие в развитии территории.

Таким образом, важными характеристиками территориальной общности являются ее относительная самодостаточность, осознание жителями своей принадлежности, наличие у них общих интересов, гомогенность общности, интенсивность внутренних контактов, социальная солидарность. Осознание принадлежности к территориальной общности предполагает самоидентификацию индивидов со «своей» территорией, возникновение ощущения «мы» в противовес «они». В той или иной мере эти характеристики присущи и такому объекту, как городская агломерация.

Поэтому, не преуменьшая значимости каждого из сформулированных нами выше критериев выделения территориальной общности, хотелось бы отметить, что особую роль для понимания механизмов функционирования территориальной общности субрегионального уровня играет интенсивность внутренних связей по сравнению с внешними, имея в виду не только транспортные связи (например, маятниковую миграцию в рамках агломерации), но и социальные связи, взаимодействие жителей общности и их самоидентификация, в силу чего наиболее важным становится изучение субъективных представлений членов общности, восприятия ими данной общности и процессов, происходящих в ней.

Высокая интенсивность взаимодействий между поселениями, входящими в городскую агломерацию, а также этих поселений с городом-центром, обеспечивающая целостность жизненной среды, позволяет говорить о том, что агломерация характеризуется не только общностью территории, но и единством социального пространства. Представляется, что единое социальное пространство, жизненная среда и составляют суть городской агломерации. В результате агломерационных процессов и благодаря близости в физическом пространстве социальные пространства поселений сливаются в одно общее пространство взаимодействий¹.

¹ Подробнее см.: Мосиенко Н.Л. Городская агломерация как объект социологического исследования // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1.

При этом следует иметь в виду, что в реальных условиях достаточно трудно найти общность, полностью удовлетворяющую всем сформулированным критериям, поэтому имеет смысл говорить о степени, в которой данная территориальная совокупность является локальной общностью, о степени ее «коммьюнитивности».

Имеет смысл также говорить об этапах существования агломерации, представляющих собой движение от агрегации к социальной группе: локальная территориальная общность возникает как агрегация и при определенных условиях постепенно становится социальной группой, т.е. можно говорить об определенном движении от населения отдельных поселений к локальному обществу. Данные рассуждения приводят нас к пониманию того, что локальная территориальная общность – не только пространственное, но и временное явление; фактор времени оказывает существенное влияние на формирование сообщества, а значит, и сформированность агломерации.

В кризисной ситуации, характерной для современной России, территориальная общность, на наш взгляд, не только не исчезает или не поглощается «большим обществом», но и приобретает новое качество под воздействием изменяющихся общих условий. Представляется, что локальные территориальные общности являются необходимым элементом территориальной организации общества, опосредующим экономическое и политическое развитие, а также социальную стабилизацию. Они сохраняют за собой важнейшие функции и приобретают новые, принимая на себя компенсацию отчуждающего воздействия современного общества.

Важнейшие характеристики территориальной общности, такие как теснота внутренних связей и пространственная самоидентификация жителей, связанная с осознанием своей принадлежности к данной группе, становятся особенно важными именно в условиях радикальных и быстрых изменений, в период дезорганизации общественной жизни, когда происходит ломка устоявшихся социальных идентичностей, разрушение сложившихся систем ценностей.

Если в стабильные периоды развития общества может наблюдаться тенденция некоторого обособления членов общности, то в кризисные моменты общность принимает на себя функции обеспечения групповой сплоченности.

Как правило, в определениях социально-территориальной структуры подчеркивается ее тесная связь с административно-территориальным делением. В то же время административные границы не всегда соответствуют реальным, естественным границам территориальных общностей, что делает необходимым выявление естественных границ агломерации.

6.2. ГРАНИЦЫ АГЛОМЕРАЦИОННОГО АРЕАЛА: ВОЗМОЖНОСТИ ДИАГНОСТИКИ

Процесс формирования городских агломераций является одной из естественных закономерностей пространственного и регионального развития, проявления которой наблюдаются по всему миру.

Сегодня в ряде российских регионов наблюдаются естественные агломерационные процессы, проявляющиеся в интенсификации взаимодействий между поселениями, расположенными вблизи городов-центров, а также в стягивании населения в пригороды крупных городов. В то же время как необходимость, так и возможности стратегии пространственного развития, основанной на формировании городских агломераций, являются предметом дискуссий специалистов.

Представляется, что вопрос о формировании городских агломераций должен решаться с учетом наличия социально-экономических предпосылок для этого на конкретных территориях. Как показывает опыт, наиболее эффективными оказываются те управленческие решения, которые вписаны в происходящие социальные процессы и соответствуют уже существующим социальным практикам. Именно поэтому регулирование в сфере формирования городских агломераций целесообразно и эффективно в тех случаях, когда для этого есть естественные социально-экономические предпосылки. Отсюда возникают задачи проведения социально-диагностических исследований конкретных территорий.

Социальная диагностика является разновидностью социологического исследования и направлена в первую очередь на получение информации о состоянии конкретного социального объекта по параметрам, заданным с точки зрения возможностей решения проблем, прогнозирования дальнейшего развития, управления

данным объектом и т.п. Результаты подобной диагностики, отражающие наличие предпосылок формирования агломераций, степень выраженности агломерационных процессов, границы агломерационных ареалов, внутреннюю структуру городской агломерации и т.п., могут быть основой выработки различных управленческих решений и стратегий. Успешность подобного рода исследований определяется, во-первых, наличием теоретического представления о городской агломерации (причем здесь важна междисциплинарность подхода), а во-вторых, валидностью методики конкретных социально-диагностических исследований, в том числе тем, насколько адекватно будут подобраны как понятийные, так и эмпирические индикаторы.

Что касается теоретических представлений о городской агломерации, сложность и многокомпонентность данного объекта требует построения концепции, основанной на междисциплинарном подходе; существующие экономико-географические представления об агломерации целесообразно дополнить социологическими категориями анализа.

Такие территориальные образования, как регион, город или городская агломерация, в социологическом смысле представляют собой результат освоения физического (или географического) пространства социумом, превращение его части в социальное пространство. Жизненное пространство социума, как пишет В.А. Писачкин, имеет сложную структуру и характеризуется сопряженностью различных пространств: физических, экономических, политических, этнических, культурных, конфессиональных, коммуникативных, информационных и др. Для них свойственно несовпадение конфигураций зон и границ. Однако в определенных границах, фиксируемых с различной степенью четкости, сопряженные пространства создают устойчивые целостные территориальные образования¹.

Высокая интенсивность взаимодействий между поселениями, входящими в городскую агломерацию, а также этих поселений с городом-центром, обеспечивающая целостность жизненной среды, позволяет говорить о том, что единство социального пространства и составляет суть городской агломерации. В результате агломерационных процессов и благодаря близости в физическом

¹ Писачкин В.А. Социология жизненного пространства. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1997.

пространстве социальные пространства поселений сливаются в одно общее пространство взаимодействий. Исходя из этого, границы агломерационного ареала могут (и должны) очерчиваться с учетом единства социального пространства. При этом следует разделять внешние и внутренние границы. Если внешние границы очерчивают контуры агломерации, отвечая на вопрос о включенности тех или иных поселений в агломерационный ареал, то внутренние обрисовывают структуру агломерации.

Следует отметить, что границы – это не просто линии на карте, обозначающие пределы определенной территории; границами в социологическом смысле являются участки пространства, на которых социальные взаимодействия малы или отсутствуют и которые находятся между полями с интенсивными социальными взаимодействиями. Применительно к агломерации аналогичную, на наш взгляд, мысль высказывает Г.М. Лаппо, автор целого ряда работ по проблематике городских агломераций: «Поскольку агломерация – совокупность элементов, находящихся в тесном взаимодействии, то ее территория отличается высокой плотностью взаимосвязей. Там, где связи сходят на нет, вернее, там, где их величина не достигает определенного минимума, проходит внешняя граница агломерации, отделяющая ее от остальной территории»¹.

Таким образом, реальные границы агломерации связаны со снижением интенсивности взаимодействий. Подчеркнем, что границы нельзя рассматривать только в административно-территориальном смысле. Как пишет А.Ф. Филиппов, хотя административные образования – не фикция, а результат социального производства, карта административно-территориального деления не всегда является решающей для социолога². Особую актуальность это имеет именно в условиях городской агломерации, когда формируется открытая система расселения, административно-территориальные границы становятся все более прозрачными и нередко остаются лишь формальным препятствием на пути развития агломерационных процессов. При этом интерес к городским агломерациям связан с поиском но-

¹ Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – С. 25.

² Филиппов А.Ф. Социология пространства. – СПб.: «Владимир Даль», 2008.

вых возможностей для развития вне рамок формальных административно-территориальных границ¹.

Понятие границы является очень важным применительно к городской агломерации, поскольку диагностика агломерационных процессов, предпосылок формирования агломераций подразумевает и выявление самого агломерационного ареала. Здесь мы подходим к тому, что определение границ городской агломерации требует разработки определенных критериев. Как должна выглядеть система индикаторов для выявления внешних границ агломерации? В экономико-географической литературе предлагаются различные наборы индикаторов, позволяющих выявлять данные границы. Г.М. Лаппо высказывает мысль, что все применяемые показатели (критерии выделения агломераций) можно разделить на две группы: показатели состояния (величина, структура, степень плотности, соотношение составных частей агломерации) и показатели динамики (внутриагломерационные взаимодействия и связи, объединяющие части агломерации в единое целое).

Традиционно для определения границ агломерации географами предлагается метод изохрон: граница агломерации проводится по совмещенному контуру 1,5-часовой изохроны от ядра агломерации и 0,5-часовых изохрон от крупных спутников². Так, например, к Новосибирской городской агломерации предлагается относить поселения Новосибирской области, находящиеся в зоне 1,5-часовой доступности от ядра агломерации и имеющие регулярные производственные связи с Новосибирском³. Безусловно, такой подход учитывает развитость транспортных связей, от которых напрямую зависит скорость преодоления расстояний. Ведь, как пишет З. Бауман, расстояние является продуктом общества; оно варьируется в зависимости от скорости, с которой оно преодолевается и от затрат на достижение этой скорости⁴. В то же время ситуация с транспортной доступностью в крупных городах и их пригородах является сегодня достаточно динамичной. В связи с увеличением автовладения, существенно повысившим мо-

¹ Батурина Е., Косарева Н. Особенности национальной агломерации // Российская газета, 2008, 11 сент., № 191.

² Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978.

³ Удальцова М.В. Городская агломерация как социально-экономическая система. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1985.

⁴ Бауман З. Власть без места, место без власти // Социологический журнал. – 1998. – № 3–4.

бильность населения (что само по себе является фактором развития агломерационных связей), дороги все чаще не справляются с возросшей нагрузкой, что приводит к «пробкам» (фактор, тормозящий развитие агломерационных взаимодействий). Часто эти проблемы обостряются на административных границах между поселениями, где дороги имеют подчас вид «бутылочного горлышка». Таким образом, не только наличие и развитость транспортных связей, но и пропускная способность дорог становится индикатором, влияющим на «удаленность» поселений от города-центра.

Как отмечается в литературе, наряду с производственными связями сегодня городская агломерация характеризуется слиянием рынков, что также требует введения ряда новых индикаторов для определения ареала, включенного в агломерационные взаимодействия. Это слияние проявляется в том, что город-центр и поселения, входящие в пригородную зону, начинают все более интенсивно использовать потенциал соседей, происходит своеобразный обмен различными ресурсами. Примеры таких ресурсов – территория для застройки и жилая недвижимость, места работы, человеческий капитал и трудовые ресурсы, рекреационный потенциал, свободные торговые и производственные площади, культурно-бытовые условия и др. Для осуществления более эффективного обмена ресурсами возникают новые потребности, проявляющиеся в развитии транспортных сетей, реконструкции дорог, оптимизации старых и появлении новых маршрутов транспорта, распространении коммерческой и рекламной информации, появлении спроса на телефонные номера города-центра в пригородах, увеличении спроса на землю и недвижимость в пригородной зоне и т.п. Такого рода индикаторы могут использоваться для оценки интенсивности взаимодействий и требуют использования в социально-диагностических исследованиях как статистических данных, так и экспертных оценок.

Достаточно ли учитывать для определения границ агломерации только «объективные» показатели, характеризующие расстояние, транспортную доступность, производственные и коммерческие связи и т.п.? На наш взгляд, понимание того, что городская агломерация представляет собой единое социальное пространство, требует введения ряда дополнительных индикаторов, в первую очередь, позволяющих оценить распределение населением исследуемой территории «времени между местами», во-вторых, «карту

восприятия пространства». Для получения информации по данным блокам индикаторов требуются опросные методы.

Первая группа индикаторов подразумевает оценки того, в какой степени образ жизни населения поселений, включенных в агломерационный ареал, «распределен» по его территории. Именно то, насколько образ жизни населения городской системы «локализован» или «распределен», является, на наш взгляд, тем важнейшим индикатором, который позволяет оценить предпосылки развития агломерационных процессов. Прежде всего необходимо учитывать масштаб маятниковых миграций (частота и цели поездок, их регулярность и устойчивость). «Реальные границы агломерации как высокоурбанизированной территории, как правило, определены радиусом ежедневных трудовых поездок, движения значительных масс людей в близлежащие рекреационные зоны и встречного потока культурно-бытовых поездок населения в крупный город»¹. При этом важно учитывать не только реальные, но и потенциальные миграции, поскольку существующие условия (например, дорожно-транспортные) могут являться фактором, тормозящим развитие взаимодействий. Оценки населением данных условий, а также потребностей в развитии взаимодействий представляют интерес с точки зрения измерения потенциала агломерационных связей.

Вторая группа индикаторов должна позволить оценить особенности восприятия пространства городской агломерации населением. Термин «карта восприятия» используется нами с определенной степенью условности и означает реконструкцию субъективного семантического пространства в результате обобщения и анализа информации, полученной на основе показателей, отражающих субъективные представления населения о структуре территории (оценки восприятия «близости – дальности», внешних и внутренних границ, соотношение «своих» и «чужих» мест и др.). Использование такого рода индикаторов обусловлено тем, что субъективное семантическое пространство (как результат восприятия) является отражением реальных процессов, происходящих на территории, а следовательно, также позволит зафиксировать предпосылки развития агломерации.

¹ Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – С. 16.

В качестве одного из методических подходов к выделению границ агломерационного ареала представляется целесообразным использовать сетевой анализ, т.е. исследовать агломерацию через призму социальных взаимодействий жителей. Построение сетей социальных связей на территориальной основе может позволить определить локализацию связей жителей общности. Рассматривая сети жителей, а точнее, их наложение друг на друга на карте общности, можно получить информацию о местах концентрации связей, а также о направлениях их распространения¹.

Итак, мы наметили в общем виде контуры представления о городской агломерации, более подробно остановившись на критериях выделения ее внешних границ. Но следует подчеркнуть, что набор задач социально-диагностических исследований, объектом которых является городская агломерация, может быть значительно шире (часть из них были отмечены выше).

Как справедливо отмечают эксперты, агломерацию нельзя создать, можно лишь снять барьеры на пути позитивных для общества изменений и сгладить негативные последствия агломерационных процессов².

Таким образом, управленческие решения, которые могут быть приняты на основе информации, полученной в ходе социально-диагностических исследований, прежде всего должны заключаться в создании условий для обеспечения интенсивных взаимодействий на территории, имеющей предпосылки развития агломерационных процессов.

¹ Горяченко Е.Е., Наумова М.В. Сетевой подход к исследованию локальной территориальной общности: постановка проблемы // III Всероссийский социологический конгресс «Социология и общество. Пути взаимодействия», 21–24 октября 2008 г., Москва-2008: Программа. Тезисы докладов. Публикации. Организаторы. – М.: ИС РАН, РОС, 2008. – Секция 1. Методология социологических исследований. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.isras.ru/abstract_bank/1210162760.pdf

² Батурина Е., Косарева Н. Особенности национальной агломерации // Российская газета, 2008, 11 сент., № 191.

6.3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ПОТЕНЦИАЛА РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Как было показано выше, городская агломерация представляет собой сложную социально-экономическую систему, базовыми элементами которой являются население и среда его жизнедеятельности. Интегральная оценка потенциала агломерации, понимаемого как совокупные ресурсы территории для функционирования и развития, на наш взгляд, должна базироваться на двух крупных блоках: оценке потенциала среды и оценке человеческого потенциала, которыми располагает агломерация.

Потенциал жизненной среды агломерации определяется ее экономическим потенциалом, включающим природные ресурсы, производственный, инфраструктурный и инновационный потенциал, накопленное национальное богатство и т.п.

Специального внимания заслуживает разработка подходов к оцениванию человеческого потенциала как внутреннего ресурса развития агломерации и формируемого ею качества жизни, служащего базой реализации человеческого потенциала. В отличие от общепринятого подхода к оценке человеческого потенциала, в основу которого положена концепция ООН (базирующаяся на оценках дохода, образования и долголетия), предназначенная для количественного сравнения макрообъектов (стран, регионов и т.п.), переход на микроуровень требует разработки иной системы индикаторов и способов его оценивания.

В основу построения системы индикаторов для оценки потенциала городской агломерации предлагается заложить следующие принципы:

- комплексность и системность (рассмотрение агломерации как системы, в которой исследуются взаимосвязано элементы и связи);

- многоаспектность, а не фрагментарность, полнота охвата основных элементов ситуации;

- многоуровневость исследований с точки зрения широты и глубины (углубление по принципу «воронки»): агломерация в целом – отдельные территории и муниципальные образования – целевые группы субъектов территориального взаимодействия;

- использование различных субъектов для оценивания эффективности функционирования агломерации: население – целевые группы (например, социально-демографические группы, поселенческие группы и т.п.) – представители органов власти – эксперты разных уровней и сфер;
- ориентация на изучение динамики (мониторинг на основе панели с частичным замещением);
- возможность обеспечения доброкачественной и надежной информацией;
- взаимодополняемость объективных и субъективных характеристик, получаемых на базе социологической (в том числе экспертной) и статистической информации.

Исходя из этих принципов, нами предлагается проект системы индикаторов для диагностики социально-экономического развития городской агломерации, блоки которой характеризуют особенности качества населения, а также объективные и субъективные оценки основных параметров качества жизни. В качестве одного из интегральных индикаторов социального благополучия агломерации предлагается рассматривать социальное самочувствие жителей (включающее субъективные оценки основных параметров качества жизни, восприятия собственного положения в современных условиях и социального настроения), поскольку именно оно является одним из важнейших результирующих показателей, несущих на себе отпечаток всех процессов, происходящих в агломерации, и может, на наш взгляд, служить индикатором ее конкурентных позиций.

На базе теоретического анализа выделены основные компоненты человеческого потенциала, измеряемого на локальном уровне муниципального образования: духовный потенциал (доминирующие культурно-ценностные ориентации, личностные качества населения); деятельностный потенциал (уровень благосостояния, профессиональные навыки и квалификация, участие в решении местных проблем) и социальный потенциал (структура населения, уровень образования населения, имеющиеся социальные сети). Использование математико-статистических методов исследования, составляющих компонент исследуемого социального феномена, позволит выявить, какого рода ресурсами обладает агломерация, достаточно ли их для нормального функционирования и развития, каким образом жители осуществляют реализацию накопленного ими человеческого потенциала.

Система индикаторов для диагностики социально-экономического развития городских агломераций.

1. Результирующие индикаторы:

1) динамика численности населения, в том числе за счет естественного и миграционного движения;

2) динамика социального самочувствия населения.

2. Объективные характеристики качества жизни в агломерации в целом и в отдельных муниципальных образованиях.

1) Качество населения:

– численность;

– половозрастная структура (в том числе распределение по возрастным группам, прогрессивность, уровень демографической нагрузки, сбалансированность по полу и т.п.);

– семейная структура населения;

– национальный состав;

– образовательная структура (в том числе доля населения старше 16 лет, не имеющего начального образования, доля имеющих профессиональную подготовку, состав учащихся по типам учебных заведений и т.п.);

– структура занятости населения (численность экономически активного населения, численность и состав трудовых ресурсов, отраслевая структура занятости, распределение по предприятиям с различными формами собственности и типам хозяйствующих субъектов, квалификационно-образовательный состав занятого населения и т.п.);

– здоровье населения (в том числе заболеваемость населения по основным группам, уровень инвалидности, продолжительность жизни, смертность по отдельным причинам, младенческая смертность, жизненность населения и т.п.);

– репродуктивное поведение.

2) Качество среды жизнедеятельности:

– экологические характеристики среды жизнедеятельности (уровень загрязненности, наличие вредных выбросов и т.п.);

– ёмкость и структура рабочих мест;

– уровень развития социально-бытовой инфраструктуры (мощность учреждений обслуживания, обеспеченность услугами, разнообразие и качество услуг и т.п.);

– благоустройство территории (наличие инженерных коммуникаций, газификация и т.п.);

– структура и качество жилищного фонда (состав по формам собственности и типам жилья, новизна, площадь аварийного и ветхого жилья, обеспеченность жильем, плотность заселения – количество проживающих в расчете на 1 комнату, уровень благоустройства, нуждаемость в жилье);

– экономический потенциал (специализация, число предприятий по формам собственности и отраслям, характеристика основных предприятий и организаций с точки зрения видов и объема выпускаемой продукции, численности работников);

– состояние рынка труда (уровень безработицы, численность незанятого населения, число вакантных рабочих мест, высвобождение работников, трудоустройство граждан, ищущих работу, и т.п.);

– уровень материальной обеспеченности (уровень и структура личных доходов, средний размер заработной платы, доля населения за чертой бедности, дифференциация по материальному положению, численность населения, состоящая на учете в органах социальной защиты, и т.п.);

– уровень безопасности (в том числе преступность, ДТП и т.д.);

– характеристики социальных связей (тип связей, интенсивность связей, способы поддержания контактов, взаимность связей и т.п.).

Такая информация может быть получена частично на основе существующей муниципальной статистики, частично требует дополнительного сбора информации.

3. Субъективные оценки качества жизни в агломерации.

Для повышения надежности диагностики сложившейся ситуации и прогнозирования развития агломерации помимо использования набора объективных характеристик целесообразно привлечение субъективных оценок восприятия условий жизнедеятельности населением и построение на этой основе комплексного индикатора социального самочувствия населения, который можно использовать в качестве результирующего показателя социального благополучия.

Социальное самочувствие складывается из трех основных составляющих:

1) внутреннего состояния человека – настроения и испытываемых чувств (оптимизм/пессимизм);

2) его оценки внешних условий – восприятие ситуации в стране и своего собственного положения в изменяющихся условиях, удовлетворенность своим материальным положением, социальным статусом, местом работы;

3) восприятие собственного положения в новых условиях (оценки настоящего и будущего).

Исходя из такого понимания, нами сформирована система индикаторов и показателей социального самочувствия.

1. Особенности восприятия современной ситуации в стране, характер динамики и перспективы:

– оценка удовлетворенности экономической ситуацией в стране;

– оценка удовлетворенности ситуацией в политической жизни страны;

– оценка положения России на международной арене;

– общая оценка современной ситуации;

– ожидаемая динамика ситуации в будущем.

2. Степень удовлетворенности основными аспектами условиями жизни в городе:

– материальным положением;

– безопасностью жизни;

– жилищными условиями;

– медицинским обслуживанием;

– работой;

– работой транспорта;

– возможностями проведения свободного времени;

– условиями для воспитания и образования детей;

– условиями жизни в городе в целом.

3. Наиболее острые социально-экономические проблемы, вызывающие беспокойство населения.

4. Оценка собственного положения и возможностей самореализации.

• Сравнительная оценка собственного положения с положением родителей в том же возрасте:

– по материальному положению;

– по социальному статусу;

– по общему образовательному уровню;

– по жилищным условиям.

• Оценка произошедших социально-экономических изменений как осознание платформы возможностей для самореализации в данных условиях.

5. Самооценка состояния здоровья:

– физического здоровья;
– психологического состояния (социальное настроение, степень оптимизма).

6. Оценка взаимодействия с социальным окружением:

– удовлетворенность отношениями с окружающими;
– динамика взаимоотношений с окружением;
– социальная идентификация;
– психологическая поддержка со стороны окружающих.

7. Оценка деятельности местной власти (в том числе информационной открытости).

8. Оценка заинтересованности и готовности населения к участию в решении вопросов местной жизни:

– удовлетворенность своим участием в общественной жизни;
– оценка возможностей влияния на ситуацию;
– предпочитаемые способы влияния и возможные препятствия.

На основе предлагаемой системы индикаторов (с использованием шкал суммарных оценок, психосемантических методов, методов факторного анализа и т.п.) рассчитываются частные индексы и комплексный показатель социального самочувствия.

Информационной базой для оценки социального самочувствия должно служить комплексное социологическое исследование населения муниципальных образований.

6.4. ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ АГЛОМЕРАЦИЕЙ И ПРОБЛЕМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Одна из наиболее актуальных и в то же время острых проблем в современных условиях – проблема управления городской агломерацией. Этот вопрос обсуждается в многочисленных дискуссиях, которые в последнее время активизировались в связи с предложениями Министерства регионального развития РФ о создании агломераций вокруг крупных российских городов как средстве решения экономических проблем регионов, закладывая тем самым централизованный механизм реализации общегосударственной стратегии развития.

Многие представители органов власти (не только федеральных, но и, в первую очередь, региональных, и местных) увидели в таком подходе «панацею от всех бед», которая позволит реализовать достаточно амбициозные политические цели за счет расширения городом своей территории, поддержания (или достижения) статуса «миллионника» для повышения инвестиционной привлекательности.

В то же время оценки специалистов не столь однозначны и указывают на серьезные противоречия, связанные с процессом агломерирования¹. На наш взгляд, имеет под собой серьезные основания характеристика современного процесса агломерирования в России как «административной лихорадки», данная Л.В. Смирнягиным. Многими местными руководителями этот процесс представляется, прежде всего, как административное преобразование, направленное на полное слияние различных муниципальных образований. Понятны и опасения, связанные с политическими последствиями агломерирования, такими как усиление централизации политической власти на региональном уровне и формирование механизма ограничения прав и полномочий органов местного самоуправления, на которые справедливо указывает И. Стародубровская².

Как уже указывалось выше, агломерацию, в принципе, нельзя «создать» сверху или «упразднить», потому что это не административное образование, а естественным образом формирующаяся форма расселения, продукт самоорганизации людей. «Путь административных преобразований никакого повышения эффективности управления не обеспечивает, а издержки такого решения оказываются как минимум не ниже ожидаемых выгод»³.

В ряде крупных российских городов сегодня наблюдаются естественные агломерационные процессы, проявляющиеся в интенсификации взаимодействий между поселениями, расположенными вблизи городов-центров, а также в стягивании населения в пригороды крупных городов. Входящие в состав агломераций поселения обладают определенной степенью самостоятельности,

¹ Смирнягин Л.В. Агломерации: за и против // Городской альманах. – Вып. 3. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2007; Зубаревич Н.В. Агломерационный эффект или агломерационный угар // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

² Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 г.: особенности реализации. – М.: ИЭПЦ, 2008. – Научные труды, № 113-р.

³ Пузанов А.С., Попов Р.А. Проблемы управления городскими агломерациями // Городской альманах. – Вып. 4. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

имея статус административно-территориальных единиц, что делает данные объекты более сложными (или, точнее, сложнопостроенными).

В этих условиях встают вопросы об административном статусе данных образований и органах управления ими. При этом основные проблемы базируются на возможном несоответствии, рассогласованности интересов различных субъектов управления, действующих на данной территории. С одной стороны, это круг проблем, связанных с межмуниципальным взаимодействием. «Ввиду сложности реализации крупных межрегиональных / межмуниципальных инфраструктурных проектов и проблем поддержания единого правового и регулятивного пространства в РФ необходимо решать и целый комплекс вопросов административного характера, такие как конфигурация границ новых регионов и перспективы их объединения, разграничение полномочий и механизмы совместной реализации инфраструктурных проектов»¹.

С другой стороны, это проблемы развития местного самоуправления в новых административно-территориальных образованиях. По мнению С. Артоболевского, создание единых органов власти в городских агломерациях неизменно приведет к ослаблению муниципального самоуправления².

Анализ мирового опыта управления городскими агломерациями показывает наличие двух типов моделей:

- 1) унитарная модель, рассматривающая городскую агломерацию как единое муниципальное образование;
- 2) модель муниципального сотрудничества (договорная модель).

Первая модель (примерами которой могут служить Шанхайская модель и модель управления г. Торонто и т.п.), несмотря на некоторые позитивные результаты, встречается относительно редко, прежде всего, по мнению экспертов, в связи с монополизацией и бюрократизацией управления, ростом издержек, недоучетом динамичности агломерационных процессов³. В России подобный подход

¹ Бозэ Э. Городская агломерация: старое название – новое содержание // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

² Артоболевский С. Меняю одну агломерацию на два кластера в разных экономических районах // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

³ Достаточно подробный анализ зарубежного опыта приведен в кн.: Челябинская агломерация: потенциал развития / Глазых В., Стародубровская И. и др. – Челябинск, 2008.

пытались реализовать в Чувашии, где возможность административного слияния г. Чебоксары и г. Новочебоксарск была не одобрена на референдуме, проводившемся в соответствии с нормами Федерального Закона № 131-ФЗ (почти две трети жителей Новочебоксарска проголосовали «против»).

Модель муниципального сотрудничества реализуется в целом ряде стран (Франции, Бельгии, странах Латинской Америки, США и др.), где взаимодействия реализуются в разных формах (договорных, на основе ассоциаций), направленных на решение конкретных проблем, реализацию проектов целевых программ, координацию территориального планирования. С нашей точки зрения, для российских условий такая модель более приемлема.

Как показывает опыт, наиболее эффективными оказываются те управленческие решения, которые вписаны в происходящие социальные процессы и соответствуют уже существующим социальным практикам. Именно поэтому регулирование в сфере формирования городских агломераций целесообразно и эффективно в тех случаях, когда для этого есть естественные социально-экономические предпосылки.

Вместе с тем реальные процессы функционирования агломераций, происходящие в современной России, носят достаточно противоречивый характер, и возможность реализации различных проектов наталкивается на несовершенство нормативно-правовой базы.

На наш взгляд, для России наиболее обоснованным представляется подход, рассматривающий агломерацию не как искусственно создаваемый «сверху» новый объект управления с помощью поселений на компактной территории (аналогичный укрупненной административно-территориальной единице), а как естественно формирующийся сложнопостроенный объект, обладающий новым качеством. Он представляет собой сложную экономическую, социальную и управленческую систему, элементы которой (муниципальные образования) сохраняют известную самостоятельность и вместе с тем реализуют интенсивные взаимодействия, направленные на решение общих проблем территории. Система управления, предполагающая наличие координационного органа, создает институциональные условия для реализации межмуниципального сотрудничества.

Глава 7
ПОДДЕРЖКА ИНВЕСТИЦИЙ
В СОЦИАЛЬНУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ
В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

В социально ориентированной рыночной экономике одна из функций государственной власти – обеспечение создания благоприятных условий жизни населения на территории путем использования разнообразных методов и механизмов управления. На современном этапе в условиях глобализации мирового экономического развития значимость этой функции еще более усиливается. В настоящее время перед органами власти Российской Федерации президентом страны поставлена задача обеспечения устойчивого социально-экономического развития на основе инновационных факторов роста. Необходимой предпосылкой ее решения является улучшение условий жизни населения с целью обеспечения развития человеческого потенциала, закрепления населения, привлечения высококвалифицированных кадров. Одной из главных компонент условий жизни выступает социальная инфраструктура.

7.1. СОЦИАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА
КАК КОМПОНЕНТ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ
И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Понятие «социальное развитие региона» носит междисциплинарный характер и не имеет устойчивого общепринятого определения; существуют различия в подходах к его анализу в разных науках. Основные представления о социальном развитии формируют экономика и социология, а также философия, психология, культурология и ряд других наук. Их пространственная проекция вывывается с участием географии, региональной науки.

Изначально проблематика социального развития отразилась в экономической науке через понятие благосостояния и его материальные составляющие – денежный доход, структуру и уровень

потребления материальных благ. Как отмечает в детальном исследовании подходов к изучению социального развития Н.В. Зубаревич¹, методологически важно понимание логики эволюции теории благосостояния. Развитие шло от индивидуального понятия (использование функции индивидуальной полезности, концепция полной рациональности поведения индивидуума) к общественному пониманию благосостояния. Менялась оценка роли рынка и государства в формировании общественного благосостояния (работы Пигу, Парето, Бергсона). Появились концепция общественных благ, теория государства благосостояния (Дж. Гэлбрэйт и др.), теория общественного выбора, исследовалась природа механизмов согласования интересов (Дж. Бьюкенен). При этом сохранялась приоритетность индивидуалистического представления об общественном благосостоянии, где функция благосостояния общества прямо зависела от благосостояния индивидов, его составляющих. Понятие индивидуального благосостояния расширялось за счет включения неэкономических, субъективно-психологических компонент. Произошел отказ от концепции полной рациональности поведения (выбора) индивидуума, росло стремление к учету воздействия субъективных факторов (психологических, физиологических, социологических и др.), ограничивающих рациональность выбора.

В настоящее время наряду с понятием экономического благосостояния существует и более широкая трактовка индивидуального благосостояния как «удовлетворения». При таком подходе благосостояние не обязательно связано с потреблением экономических благ и услуг и не всегда имеет денежную оценку, так как измерение неэкономических (общественно-социальных) благ и фактора удовлетворенности через денежные оценки невозможно.

Современные теоретические подходы к социальному развитию учитывают возросшую роль нематериальных благ и факторов развития. Появились теория (концепция) человеческого капитала, понятия «качество населения», «социальный капитал», «качество жизни». Среди международных организаций первой использовала новые концептуальные подходы Программа развития ООН, начавшая с 1990 г. публиковать Доклады о челове-

¹ Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. Изд. 2-е. – М.: Едиториал УРСС, 2005.

ском развитии (Human Development Report). Осознание ценности человеческого капитала способствовало изменению отношения к образованию, здравоохранению, культуре и другим отраслям социальной сферы, в том числе с позиций их ресурсного обеспечения. В настоящее время увеличение расходов на образование воспринимается властями многих государств как фактор экономического роста, а предпринимателями – как фактор повышения производительности труда. Образование стало рассматриваться как экономически рациональная деятельность человека на протяжении всей его жизни. В странах с развитой рыночной экономикой создание условий для развития человеческого капитала (а также его привлечение извне) стало общей тенденцией, базирующейся на необходимости конкурировать в высокотехнологичных отраслях экономики.

Концепции государства всеобщего благосостояния, человеческого капитала заложили в западноевропейских странах, особенно скандинавских, основу социально ориентированной государственной политики. Усиливая свое воздействие на социальное развитие, государство нуждалось в оценках его результативности, а для этого требовалась система социальных индикаторов. Для использования новых подходов нужны регулярно собираемые, достоверные, полные и отражающие изменения показатели. Но лишь в немногих странах (в частности, в Швеции, Нидерландах) общенациональные социальные исследования ведутся в режиме мониторинга, опираясь на конкретную концепцию благосостояния.

Помимо расширения числа критериев социального развития выросло внимание исследователей и общества к межстрановым и межрегиональным сопоставлениям для его оценки. Длительное время оценки развития в международных сопоставлениях основывались на динамике ВВП, при этом считалось, что социальный прогресс определяется ростом ВВП. Сейчас признается, что этого показателя недостаточно, его рост может иметь разное социальное и экономическое качество и не всегда сопровождается ростом человеческих и природных активов.

Важным методологическим положением исследования социального развития является то, что отбор наиболее значимых компонентов, его характеризующих, различается для территорий и стран разного типа, зависит от уровня развития экономики страны и стоящих перед государством на данном этапе социально-экономических задач:

- для развивающихся стран ведущую роль играют личное потребление (доход) и доступ к базовым материальным благам и услугам (чистой воде и санитарии, первичной медицинской помощи, образованию начального уровня);
- в развитых странах с учетом убывающей функции полезности дохода на первый план выходят характеристики жизненной среды (условий жизни), качество населения (человеческий капитал), социальные (нематериальные) блага.

Для сравнения в табл. 7.1 приведены системы показателей качества жизни, используемых в разных случаях.

Таблица 7.1

Системы показателей качества жизни

Швеция	Система Всемирного банка для развивающихся стран
<p>Блоки показателей</p> <ul style="list-style-type: none"> • экономические ресурсы и потребление • занятость и условия труда • образование • здоровье и доступность медицинского обслуживания • семейные и социальные связи • жилищные условия и благоустройство • культура и рекреация • безопасность жизни и собственности • политические ресурсы и участие 	<p>Блоки и показатели</p> <ul style="list-style-type: none"> • потребление: потребление домохозяйств, доля детей с дефицитом веса • здоровье: ожидаемая продолжительность жизни, смертность детей до 5 лет • образование: грамотность • базовые нужды: уровень урбанизации, обеспеченность канализацией

Источник: Таблица составлена на основе: Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. Изд. 2-е. – М.: Едиториал УРСС, 2005. – С. 50.

Российская ситуация, и социальная, и региональная, отличается от развитых и развивающихся стран и по специфике проблем, и по наличию информации.

В российской науке существует понимание социального развития как самостоятельного элемента эволюции социально-экономической системы любого уровня. Это относится как к макроэкономическим исследованиям, где социальное развитие рассматривается как один из основных типов роста (наряду с технологическим, финансовым, ростом ресурсного, производственного потенциала), так и к мезоуровню (развитие регионов, поселений различного типа). Однако в целом российские исследования в об-

ласти оценок социального развития и качества жизни и особенно их практическое использование пока отстают от мирового уровня. В развитых странах показатели социального развития для целей мониторинга, выработки и оценки мероприятий государственной политики используются значительно активнее.

На оценках качества жизни, повышение которого обозначено Президентом и Правительством РФ как приоритетная общенациональная стратегическая цель развития, следует остановиться особо. Строгого определения понятия «качество жизни» нет ни в зарубежных, ни в российских исследованиях. И в практике международных сопоставлений, и в научном сообществе, занимающемся этой проблемой, нет общепринятого подхода к выбору индикаторов и методов оценки качества жизни. Само это понятие не имеет четких границ, и его трактовки постоянно расширяются. Подход развитых стран к оценке качества жизни с использованием специальных обследований и субъективных оценок, высказываемых населением, пока не может быть ориентиром для нашей страны. Вместе с тем, следует отметить, что в составе утвержденного Указом Президента «Перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»¹ такие оценки появились. Они включают в себя: 1) удовлетворенность населения медицинской помощью (% от числа опрошенных), 2) удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (% от числа опрошенных), 3) удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, в том числе их информационной открытостью (% от числа опрошенных).

Известный российский специалист в исследовании проблем благосостояния населения Е.И. Капустин отмечает сложность трактовки категорий, характеризующих жизнедеятельность населения, – уровень, качество, образ жизни, их единства и различия. «Социально-экономической литературе присуща терминологическая неопределенность, нет четкости в понимании и объяснении понятий «уровень, качество и образ жизни», делаются попытки объединения этих трех категорий в одну социально-экономи-

¹ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=76616>

ческую категорию... Отсутствует достаточная определенность в трактовке этих понятий в документах законодательной и исполнительной власти РФ. Причем тем же страдают и зарубежные законодательные акты, и межправительственные соглашения, включая документы ООН и ее различных комиссий»¹.

При трактовке взаимосвязей и соотношений рассмотренных категорий нам ближе подход, сформулированный в исследовании Н.В. Зубаревич. Вместо триады «уровень, качество и образ» жизни, как у Е.И. Капустина, ею используется триада «уровень, условия и образ» жизни. Категория «качество жизни» обобщает эту триаду и в совокупности с «качеством населения» аппроксимирует понятие «социальное развитие». Социальная инфраструктура выступает компонентой условий и, соответственно, качества жизни.

Следует отметить, что однозначно признанного определения социальной инфраструктуры как категории региональной экономики не существует. Его наполнение зависит от специфики постановки и решения различных задач общественного развития в стране, регионе, населенном пункте, а также от принятой в государстве на данный момент системы классификации основных составляющих процесса общественного воспроизводства.

В расширительном понимании к социальной инфраструктуре относят объекты и учреждения сферы услуг: жилищного и коммунального хозяйства, культуры, бытового обслуживания, транспорта и связи для населения, торговли, общественного питания, воспитания, образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, социального обеспечения, отдыха и рекреации. Разграничение инфраструктуры на производственную и социальную (обеспечивающую воспроизводство человека) легко провести по зданиям, сооружениям и элементам благоустройства территории с учетом их функционального назначения. Однако по инженерным коммуникациям это сделать трудно, так как они часто совместно используются и для обслуживания производства и в сфере обслуживания населения (например, дороги, энергосети и т.п.). Такую инфраструктуру обычно классифицируют как инженерную или инженерно-коммуникационную. В последние годы в правительственных документах федерального и регионального уровня ста-

¹ Капустин Е.И. Уровень, качество и образ жизни населения России. – М.: Наука, 2006. – С. 17.

ло использоваться выражение «общественная инфраструктура» (очевидно, по аналогии с зарубежным термином «public infrastructure»), однако его содержательной характеристики при этом не приводится.

Социальная инфраструктура, какой бы степенью общности для всей страны она не обладала, «привязана» к территории, к определенному месту проживания индивидуума. Это связано с действием как объективных (имеющаяся мощность и специализация объектов, транспортная доступность), так и субъективных (правовые, финансовые и другие ограничения) факторов. В этом смысле социальная инфраструктура выступает как специфически региональное явление. Производство и потребление большинства социальных услуг высоко локализовано.

Отрасли социальной инфраструктуры в Российской Федерации организованы в соответствии с существующей сеткой административно-территориального деления страны. Основная ответственность за развитие социальной инфраструктуры региона лежит на органах власти субъекта Федерации и органах местного самоуправления.

В период рыночных реформ, в ходе трансформации российского общества и всех социально-экономических отношений значительно изменились условия формирования и развития социальной инфраструктуры, появились как новые проблемы, не свойственные советскому периоду развития, так и новые возможности их преодоления. Новые условия, требования времени, новые тенденции в демографическом, социально-экономическом, технологическом развитии, пространственные изменения структуры экономики и расселения требуют новых подходов к развитию социальной инфраструктуры субъектов Федерации и муниципальных образований.

За время реформ на большинстве территорий страны резко снизились инвестиции в отрасли социальной сферы. В советский период финансирование развития социальной инфраструктуры осуществлялось по государственным планам, большую роль играл канал ее финансирования через планы развития производственных предприятий разных отраслей экономики. В настоящее время важнейшим фактором стало состояние финансов субъектов Федерации и муниципальных образований. Дефицитность и дотационность бюджетов большинства субъектов РФ способствуют усилению региональных различий социального развития, особен-

но в регионах с проблемными природными и экономико-географическими особенностями и накопленным за прошлые годы отставанием в социальном развитии. В результате в них ухудшаются характеристики человеческого потенциала, растет миграция в регионы с лучшими условиями жизни.

Особенно ярко эти проблемы проявляются в Сибири и на Дальнем Востоке. Сейчас говорится о «новом индустриальном освоении Сибири», о «модернизации Сибири», о новом этапе ее развития. Однако серьезные проблемы развития лежат в социально-демографической плоскости. Необходимо не просто обеспечить намечаемые производственные инвестиционные проекты трудовыми ресурсами (что само по себе тоже важно), но сделать регион привлекательным для жизни на фоне других территорий страны.

7.2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНВЕСТИЦИЙ В РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Как правило (в отличие от расширительного толкования), к социальной инфраструктуре относят объекты следующих пяти отраслей сферы услуг: здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения. Главной функцией этих отраслей является удовлетворение потребностей населения в соответствующем социально-экономическом продукте – услугах, сама же инфраструктура выступает как материально-техническая база, позволяющая реализовать набор функций и условий для создания и потребления необходимой услуги. Обеспечивая удовлетворение потребностей населения, социальная инфраструктура формирует определенный уровень и качество жизни. Инвестиции в нее являются важнейшей частью «инвестиций в человека».

В основу оценки развитости и достаточности социальной инфраструктуры в том или ином регионе должны быть положены как количественные, так и качественные показатели, учет пространственных региональных особенностей жизнедеятельности населения, показатели степени межрегиональных различий.

С точки зрения стандартных, выработанных в советское время, удельно-нормативных характеристик многие показатели состояния отраслей социальной инфраструктуры в сибирских субъектах Федерации выглядят не ниже среднего уровня по стране.

Например, по численности врачей Сибирь находится на уровне среднероссийских показателей (51,2 чел. на 10 тыс. чел. населения в 2008 г. при среднем показателе по России 49,6) (табл. 7.2). В отдельных субъектах Федерации СФО (Томская, Новосибирская, Омская области, Забайкальский край) показатели существенно выше, чем средние по России и округу. Обеспеченность средним медицинским персоналом в учреждениях здравоохранения Сибири также высока (особенно в республиках Алтай и Тыва, Омской области, Забайкальском крае). Кочный фонд превышает среднероссийские значения на 10–15% (в Республике Тыва превышение в 1,5 раза, в Забайкальском крае – на 25%).

Вместе с тем следует отметить, что в условиях больших пространств и расстояний, разбросанности поселений, наличия транспортных проблем, которыми отличается Сибирский федеральный округ, удельные показатели медицинского обеспечения (на 10 тыс. населения) и должны быть выше средних по стране, а также выше, чем в пределах плотно заселенных территорий.

Таблица 7.2

Показатели отрасли здравоохранение по федеральным округам РФ (1990, 2007–2008 гг.)*

Федеральный округ	Число больничных коек на 10 тыс. человек населения**		Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 1000 человек населения (посещений в смену)		Численность врачей на 10 тыс. человек населения, чел.	
	1990	2007	1990	2008	1990	2008
РФ	137,5	107,2	217,4	257,6	45,0	49,6
Центральный	139,6	110,2	239,2	275,8	51,8	54,0
Северо-Западный	133,8	105,2	242,4	297,7	53,4	56,4
Южный	131,0	94,4	194,4	210,1	42,4	43,1
Приволжский	137,1	106,4	203,5	242,2	39,0	46,7
Уральский	134,8	106,0	215,1	267,8	35,1	43,5
<i>Сибирский</i>	<i>141,3</i>	<i>116,2</i>	<i>216,9</i>	<i>267,1</i>	<i>43,1</i>	<i>51,2</i>
Дальневосточный	147,9	117,5	188,0	255,3	49,0	53,6

* Все расчеты сделаны на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008: Стат. сб. / Росстат. – М., 2009.

** Данные Росстата за 2008 г. не сопоставимы с данными 1990 г., они охватывают число коек круглосуточных стационаров (без коек в дневных стационарах). Поэтому в таблице приведены данные 2007 г.

Обеспеченность населения СФО услугами отрасли образования менее благоприятна. Охват детей в округе дошкольными учреждениями в 2008 г. составил лишь 54,2% от их численности (предпоследнее место в РФ) (табл. 7.3), в то время как в Северо-Западном округе – 72,1%, Уральском – 67,2, Приволжском – 64,4%.

Действующая в Сибири сеть учреждений дошкольного образования (6674 учреждений на 1 января 2009 г.) не удовлетворяет потребностям населения, что особо проявилось в последние годы в связи с существенным увеличением уровня рождаемости (с 9,1 чел. на 1000 чел. населения в 1999 г. до 13,7 чел. в 2008 г.). При этом наполняемость дошкольных образовательных учреждений в 2008 г. превышала нормативы (в среднем по СФО – 109 воспитанников в расчете на 100 мест, в Томской области – 116, в Кемеровской – 114). Самый низкий охват детей дошкольными образовательными учреждениями – в республиках Алтай и Тыва (39,3 и 45,1% соответственно).

Таблица 7.3

**Обеспеченность населения федеральных округов РФ
услугами отрасли образования**

Федеральный округ	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями (на конец года), % от численности детей соответствующего возраста			Удельный вес учащихся общеобразовательных учреждений, занимающихся во вторую смену, % от общей численности учащихся		
	1990 г.	2008 г.	Место в РФ, 2008 г.	1990/91 г.	2008/09 г.	Место в РФ, 2008 г.
РФ	66,3	59,4		22,8	13,1	
Центральный	66,5	60,7	5	19,0	7,8	2
Северо-Западный	74,3	72,1	1	18,0	4,8	1
Южный	53,1	45,2	7	24,5	20,9	7
Приволжский	69,3	64,4	3	20,3	10,8	3
Уральский	72,9	67,2	2	27,9	16,2	4
<i>Сибирский</i>	<i>62,6</i>	<i>54,2</i>	<i>6</i>	<i>27,0</i>	<i>16,7</i>	<i>5</i>
Дальневосточный	72,0	61,0	4	31,1	17,1	6

Число дневных общеобразовательных учреждений в регионах Сибирского федерального округа, как и в целом по стране, ежегодно уменьшается. При этом свыше 20% объектов образования требуют капитального ремонта, здания более 10% общеобразовательных учреждений находятся в аварийном состоянии.

По удельному весу учащихся, обучающихся в первую смену, общеобразовательные школы Сибири уступают средним показателям. В 2008 г. удельный вес учащихся, занимающихся во вторую смену (16,7%), превышал среднероссийский уровень (13,1%) и значительно уступал показателям Северо-Западного (4,8%), Центрального (7,8%) и Приволжского (10,8%) федеральных округов.

Особенностью сибирской школы является её малокомплектность ввиду значительных расстояний между малочисленными сибирскими населенными пунктами, сложности транспортной доставки учащихся в связи с суровыми природно-климатическими условиями.

Статистические показатели обеспеченности спортивной инфраструктурой в Сибири в целом соответствуют среднероссийским показателям. Однако эти показатели существенно различаются по регионам. Так, по числу спортивных сооружений Новосибирская область уступает целому ряду соседних субъектов Федерации, даже тем, у кого меньше численность населения (Омская область, Алтайский край). В 2008 г. количество плоскостных спортивных сооружений (площадки и поля) составило в области 1950 ед., при этом в Омской – 2338, в Кемеровской – 2681, в Алтайском крае – 2914, в Красноярском крае – 2456 ед. По числу спортивных залов область также уступает всем вышеназванным субъектам, незначительно опережая лишь Омскую область, численность населения которой существенно меньше. Число плавательных бассейнов в Новосибирской области (62 ед.) в 2008 г. было намного меньше их числа в Красноярском крае (106 ед.). Жители малых городов и сельской местности ощущают острый недостаток спортивных клубов, залов, спортивных площадок.

Материально-техническая база физической культуры и спорта, несмотря на меры, принимаемые в последние годы, существенно устарела; здания и сооружения требуют реконструкции и ремонта. Во многих регионах дальнейшему развитию массовой физкультуры и спорта препятствует и отсутствие норм градостроительного проектирования спортивных объектов с учетом местных климатических условий и особенностей расселения.

Неудовлетворительным остается материально-техническое обеспечение учреждений культуры. Доступность и высокое качество услуг сферы культуры обеспечивается преимущественно в крупных городах. Вне крупных городских центров граждане испытывают недостаток в услугах сферы культуры.

Важной характеристикой, косвенно свидетельствующей о качестве предоставляемых услуг учреждениями социальной сферы на данной территории, интенсивности процессов ее модернизации и перспективах будущего социального развития региона, являются показатели инвестиций, вкладываемых в развитие отраслей социальной инфраструктуры.

Как и другие объекты хозяйственной деятельности, учреждения и объекты социальной инфраструктуры в Российской Федерации могут находиться:

- в государственной собственности (федеральной, субъектов Федерации) и в собственности муниципальных образований;
- в индивидуальной и акционерной частной собственности;
- в корпоративной собственности производственных предприятий и организаций;
- в собственности некоммерческих организаций.



Инвестиционные источники развития социальной инфраструктуры региона

Соответственно, в инвестиционном обеспечении развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации задействовано много источников (рисунок). При этом особая роль, согласно Конституции РФ, принадлежит государству.

Предлагаемый нами методический подход и система показателей для сравнительного регионального анализа инвестиционных и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры субъектов РФ¹ позволяют решить следующие исследовательские задачи:

– выявить степень региональной дифференциации инвестиционных затрат в развитие отраслей социальной инфраструктуры на территории страны (в субъектах Федерации и федеральных округах);

– рассчитать и сопоставить объемы бюджетных средств федерального и консолидированных региональных бюджетов в инвестициях в основной капитал в субъектах и на территориях федеральных округов Российской Федерации;

– рассчитать и сопоставить доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов и на территориях федеральных округов России;

– оценить положение Сибирского округа и сибирских субъектов РФ на фоне других регионов страны с позиций:

- уровня инвестиционных затрат в развитие отраслей социальной инфраструктуры на фоне других регионов страны,
- уровня инвестиций за счет средств федерального и консолидированных региональных бюджетов субъектов РФ,
- доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Проведенные расчеты показывают, что объемы инвестиций, вкладываемых в развитие социальной инфраструктуры, в СФО существенно ниже, чем в среднем по стране. В 2008 г. по виду деятельности «здравоохранение и предоставление прочих социальных услуг» инвестиционные расходы на душу населения составили в СФО 88% от среднего уровня по России (в 2004–2007 гг. – 82, 82, 75 и 77% соответственно), по отрасли «образование» – 89% (в 2004–2007 гг. – 63, 67, 76 и 73% соответственно).

¹ Ратьковская Т.Г. Подходы к характеристике социальной инфраструктуры при анализе развития субъектов Российской Федерации // Экономическое развитие России: региональный и отраслевой аспекты / Вып. 8, под ред. Е.А. Коломак, Л.В. Машкиной. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2007.

Самым большим отставанием за многие годы отличается уровень инвестиций по виду деятельности «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг», к которому относятся: культура, спорт, физкультурно-оздоровительная деятельность, организация отдыха и развлечений и др. Уровень таких инвестиций в расчете на душу населения в СФО составил в 2008 г. лишь 41% от среднего по РФ (в 2004–2007 гг. – 46, 41, 50 и 46% соответственно), что значительно меньше, чем в других федеральных округах (за исключением в начале периода Южного округа). Для преодоления отставания масштабы подобных инвестиций в регионе необходимо существенно увеличить.

Если сроком преодоления отставания социальной инфраструктуры регионов Сибири обозначить десятилетний период, то годовые темпы роста инвестиций в социальную инфраструктуру в СФО должны быть выше чем в среднем по Российской Федерации в 1,4–1,5 раза. Это нереально не только в силу ограниченности финансовых ресурсов, но и в силу ряда других объективных причин. До собственно освоения инвестиционных ресурсов понадобится выполнить большой объем предпроектных, проектных, архитектурно-планировочных работ, градостроительных решений, согласовать формы и размеры участия в инвестициях средств федерального, региональных, муниципальных бюджетов, внебюджетных фондов, корпоративных финансов, собственных средства предпринимателей (населения), что потребует значительного времени и усилий.

Расчеты показывают, что субъекты СФО характеризуются низкими уровнями бюджетных инвестиций (являющихся в настоящее время основным источником финансирования развития социальной инфраструктуры) – как за счет средств федерального бюджета, так и, в еще большей степени, за счет средств консолидированных региональных бюджетов (табл. 7.4). Показатели уровня бюджетных инвестиций в целом для территории СФО составили в 2008 г. 83 и 53% от среднего уровня по РФ соответственно. В результате по уровню инвестиций в основной капитал за счет совокупности бюджетных средств СФО находился в 2008 г. на последнем месте в РФ (65% от среднего уровня по России). Все субъекты РФ в СФО имели в 2008 г. уровень инвестиций за счет средств консолидированных региональных бюджетов ниже среднероссийского. Самые высокие показатели – в Республике Алтай (93%), Кемеровской (81%), Новосибирской (66%) и Томской областях (65%) (табл. 7.5).

Таблица 7.4

**Уровень отдельных составляющих инвестиционных расходов
на территориях федеральных округов РФ
на душу населения, 2008 г., %***

Федеральный округ	Инвестиции в основной капитал, всего	Бюджетные инвестиции в основной капитал, всего	В том числе		Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности		
			из федерального бюджета	из консолидированных бюджетов субъектов РФ	образование	здравоохранение и предоставление социальных услуг	предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
РФ	100	100	100	100	100	100	100
Центральный	96	122	76	151	115	66	124
Северо-Западный	136	138	154	128	75	124	132
Южный	57	83	145	44	84	125	66
Приволжский	73	70	74	68	84	93	98
Уральский	219	139	63	187	150	144	165
<i>Сибирский</i>	<i>79</i>	<i>65</i>	<i>83</i>	<i>53</i>	<i>89</i>	<i>88</i>	<i>41</i>
Дальневосточный	166	132	217	80	139	143	77

* Без субъектов малого предпринимательства.

Показатели табл. 7.5 рассчитаны на основе данных Росстата об объемах бюджетных расходов, об уровнях и структуре источников инвестиций в субъектах Российской Федерации в СФО и Тюменской области (автономные округа – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий, и юг области, имеющие самостоятельные бюджеты). Как видно, контраст в уровнях инвестиционной поддержки регионального развития со стороны органов власти субъектов Федерации выражен чрезвычайно ярко. Инвестиционные возможности каждого из трех консолидированных бюджетов Тюменской области почти в десять раз выше, чем у субъектов Сибирского федерального округа. (Относительно высокие показатели Республики Алтай связаны с необходимостью восстановления ряда объектов Республики после произошедшего землетрясения.)

Таблица 7.5

Показатели бюджетных расходов в регионах Сибири в 2008 г.

Регионы	Расходы консолидированных бюджетов на одного жителя, тыс. руб.	
	всего	в том числе инвестиций
РФ	44,0	6,1
<i>Север Западной Сибири</i>		
Тюменская область (расчетно)	126,8	29,3
в т.ч. ХМАО	123,0	32,1
ЯНАО	149,7	23,7
юг области	121,8	28,4
СФО (расчетно)	36,5	3,3
<i>Юг Западной Сибири</i>		
Омская область	29,5	4,0
Томская область	38,3	3,3
Новосибирская область	34,3	4,9
Кемеровская область	40,5	1,6
Алтайский край	23,5	2,0
Республика Алтай	48,8	5,7
<i>Енисейский регион</i>		
Красноярский край	53,7	2,8
Республика Хакасия	28,3	2,1
Республика Тыва	40,7	2,1
<i>Байкальский регион</i>		
Иркутская область	33,8	3,4
Республика Бурятия	35,3	3,4
Читинская область	34,2	3,9

Представляет интерес сопоставление удельного веса населения федеральных округов в общей численности населения РФ с удельными весами округов в объемах инвестиций в отрасли социальной сферы (табл. 7.6). Доля населения СФО в общей численности населения РФ в 2008 г. составила 13,8%. Доли в показателях, характеризующих модернизацию материальных условий жизни, значительно меньше: по инвестициям в здравоохранение – 12,1%, в образование – 12,2%, доля в объеме вводимой площади жилья – 11,2%. Самой низкой (5,6%) является доля инвестиций на предо-

Таблица 7.6

**Удельный вес федеральных округов РФ в инвестициях
в основной капитал по отраслям и видам
экономической деятельности в 2008 г., %**

Федеральный округ	Население	Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности (без субъектов малого предпринимательства)			
		всего	в том числе		
			образование	здравоохранение и предоставление социальных услуг	предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
РФ	100	100	100	100	100
Центральный	26,2	25,1	30,0	17,2	32,5
Северо-Западный	9,5	12,9	7,1	11,8	12,6
Южный	16,1	9,2	13,5	20,2	10,7
Приволжский	21,3	15,5	17,8	19,8	20,8
Уральский	8,6	18,9	12,9	12,5	14,3
<i>Сибирский</i>	<i>13,8</i>	<i>10,9</i>	<i>12,2</i>	<i>12,1</i>	<i>5,6</i>
Дальневосточный	4,6	7,6	6,4	6,5	3,5

ставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (культура, спорт, организация отдыха и развлечений, физкультурно-оздоровительная деятельность и др.).

Важную информацию для анализа состояния социальной инфраструктуры могли бы дать показатели стоимости основных фондов соответствующих отраслей с учетом степени их износа, восстановительной стоимости и других характеристик. Однако в публикуемых данных Росстата стоимость основных фондов приводится только по некоторым видам экономической деятельности, куда не вошли отрасли социальной сферы.

7.3. НАПРАВЛЕНИЯ И УСЛОВИЯ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИЙ В СОЦИАЛЬНУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

В ходе российских реформ стало ясно, что экономический рост сам по себе не может разрешить накопившихся и вновь возникающих социальных проблем. Важнейшим исходным условием является государственная позиция в формулировке целей и задач долгосрочного социально-экономического развития страны в целом, отдельных отраслей и регионов, а также их соответствующая ресурсная поддержка.

Новосибирская область, как и другие субъекты РФ, в настоящее время формирует многоуровневую систему стратегического планирования. Разработаны и утверждены Стратегия социально-экономического развития области до 2025 г., Схема территориального планирования Новосибирской области, разрабатываются схемы территориального планирования муниципальных районов области, другие документы.

В целях реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. и в соответствии с Законом Новосибирской области от 15.12.2007 № 166-ОЗ «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области» в 2009 г. губернатором области было подписано постановление о разработке концепций решения ряда комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области для формирования Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. В числе таких концепций была разработана и утверждена в июле 2009 г. Концепция развития общественной инфраструктуры в Новосибирской области на период до 2015 г.¹ Концепция определяет основы формирования и реализации политики органов власти в развитии общественной инфраструктуры области. К ее объектам в данной Концепции отнесены учреждения образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, социального обслуживания.

¹ Распоряжение губернатора Новосибирской области от 13.07.2009 № 177-Р «Об утверждении концепции развития общественной инфраструктуры в Новосибирской области на период до 2015 года». Электронный ресурс: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=294749>.

В числе стратегических задач, решение которых предполагает реализация концепции, – выработка региональной политики в отношении подхода к пространственной оптимизации сети объектов названных отраслей социальной сферы. В рамках ее достижения сформулирована необходимость решения следующих подзадач:

1) разработка документов территориального планирования, региональных и местных градостроительных нормативов, содержащих расчетные показатели обеспеченности и пространственной доступности объектов и услуг общественной инфраструктуры для населения разных муниципальных образований Новосибирской области, с учетом современных коммуникационных и транспортных технологий;

2) обеспечение приоритета развития новых объектов общественной инфраструктуры в поселениях, определенных в Схеме территориального планирования Новосибирской области в качестве межрайонных центров межселенного обслуживания;

3) проведение комплексной инвентаризации объектов общественной инфраструктуры во всех поселениях Новосибирской области;

4) реконструкция сети объектов общественной инфраструктуры в населенных пунктах сельской зоны с учетом требований их оптимизации и комплексного использования, ликвидация ветхих и аварийных объектов;

5) обеспечение развития новых объектов общественной инфраструктуры на территориях интенсивного экономического роста, массового жилищного строительства.

Для достижения поставленных задач среди прочих управленческих инструментов потребуются разработка и реализация областных целевых программ по отдельным направлениям:

– отраслевые программы модернизации и развития сети объектов общественной инфраструктуры, приведения ее в соответствие градостроительным нормативам и требованиям к условиям оказания услуг;

– программа модернизации и комплексного использования объектов общественной инфраструктуры на территориях малых муниципальных образований;

– программы инфраструктурного обустройства центров межрайонного и межмуниципального обслуживания населения и центров интенсивного экономического развития.

При оценке ресурсных возможностей решения поставленной комплексной задачи в концепции отмечено, что модернизация, реорганизация, развитие сети объектов общественной инфраструктуры предполагает вовлечение больших объемов бюджетных средств. Реализация поставленных задач требует увеличения в областном бюджете доли бюджетных расходов капитального характера за счет оптимизации текущих издержек.

В концепции подчеркивается, что развитие общественной инфраструктуры не является прерогативой только областного уровня управления, значительная часть общественной инфраструктуры относится к сфере управления муниципального уровня. Даже в условиях ограниченных возможностей местных бюджетов в расходах инвестиционного характера именно органы местного самоуправления должны инициировать развитие общественной инфраструктуры на своей территории и подкреплять свои планы средствами местных бюджетов. Средства областного бюджета при этом должны играть стимулирующую роль в развитии общественной инфраструктуры.

В действующей системе разделения полномочий и предметов ведения между уровнями власти Российской Федерации основные функции по развитию объектов социальной инфраструктуры сосредоточены на уровне субъектов Федерации и местных органов власти. Со стороны федерального центра им может оказываться финансовая поддержка в этих вопросах на условиях долевого участия (софинансирования). Бюджетным кодексом РФ (ст. 132) предусмотрено выделение субсидий бюджетам субъектов РФ из Федерального фонда софинансирования расходов в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного самоуправления.

Поэтому значительным резервом финансовых ресурсов для развития общественной инфраструктуры в сферах образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры являются средства федерального бюджета. Необходимо организовать системную работу с федеральными агентствами по привлечению средств федерального бюджета на развитие общественной инфраструктуры области.

Однако существующий механизм финансовой поддержки (софинансирование из федерального бюджета) приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, на наш взгляд, недостаточно учитывает пространственные особенности регионального развития (дисперсность расселения, размеры и транспортную доступность населенных мест). В связи с этим необходимо выработать механизмы диверсификации условий федеральной поддержки развития социальной инфраструктуры, выделяя ее на более льготных условиях регионам с объективными проблемными экономико-географическими особенностями – низкой плотностью расселения, большими расстояниями между населенными пунктами, повышенными удельными затратами на строительство объектов социальной сферы в связи с суровыми природно-климатическими особенностями и другими пространственными особенностями.

Таким образом, важнейшие слагаемые механизма успешной реализации задач развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации состоят в следующем.

1. Региональное нормирование и проектирование. Основой механизма развития социальной инфраструктуры являются стандарты, намечаемые нормы и нормативы. Разработка и применение социальных стандартов, норм и нормативов, разделение полномочий по их реализации и формирование соответствующих межбюджетных отношений – одна из главных функций государственного и местного управления. В настоящее время в России нормативно-правовые основы государственного регулирования развития социальной инфраструктуры фактически формируются заново, на уровне каждого субъекта Российской Федерации. Большинство субъектов Федерации только начинают такую работу.

2. Диверсификация условий федеральной поддержки (о необходимости этого сказано выше).

3. Стимулирование социальной деятельности предприятий и организаций. Ряд объектов социальной инфраструктуры и Сибири, и других регионов сохраняется на балансе ставших частными нефте- и угледобывающих организаций, металлургических предприятий, транспортных и других организаций. Ими создаются и новые социальные объекты (особенно в районах нового освоения). Для поддержки такой деятельности целесообразна разработка специального федерального закона «О социальной деятельности предприятий и организаций». В нем требуется

определить область применения закона, налоговые и другие льготы для предприятий, формирующих социальную сферу, механизм ее поддержки из бюджетов всех уровней.

Совершенствование условий жизни в части развития социальной инфраструктуры, ее модернизация требуют значительных инвестиционных ресурсов, наличия проработанных проектных и градостроительных решений, нормативно-правового обеспечения. В связи с ограниченностью этих факторов достижение намеченных целей будет происходить поэтапно, с учетом реальных приоритетов в том или ином субъекте Федерации, глубины накопленного отставания и остроты отдельных проблем.

Первый этап (2010–2012 гг.) – начально-подготовительный:

- инвентаризация фактического состояния и использования объектов социальной инфраструктуры в субъектах Федерации; разработка современных информационно-аналитических систем, отражающих состояние региональной социальной инфраструктуры в отраслевом и территориальном разрезе;

- разработка и утверждение субъектами РФ региональных нормативов градостроительного проектирования и региональных стандартов условий оказания общественных услуг;

- формирование в субъектах Федерации многоуровневой системы программ и планов модернизации и развития объектов и учреждений социальной инфраструктуры;

- создание условий для приоритетного развития социальной инфраструктуры в зонах опережающего экономического роста.

Второй этап (2013–2015 гг.) – решение первоочередных задач развития, обеспечивающих:

- повышение доли населения, получающего услуги социальной инфраструктуры на базе полностью благоустроенных объектов;

- повышение доли населения городских и сельских поселений, в которых уровень обеспеченности объектами общественной инфраструктуры соответствует нормам регионального градостроительного проектирования;

- приоритетное развитие социальной инфраструктуры в зонах опережающего экономического роста.

Третий этап (2015–2025 гг.) – прогрессивное развитие, обеспечивающее реализацию программ и проектов развития социальной инфраструктуры в субъектах Федерации с учетом отраслевых и пространственных приоритетов, способствующих их преобразованию в конкурентоспособные и привлекательные для жизни регионы.

Глава 8

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

8.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Сущность устойчивого развития. Российские регионы находятся на пути к формированию новых социальных и экономических отношений, и стратегическое территориальное планирование является одним из условий обеспечения успешного реформирования и устойчивого развития.

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию, которая приняла два важнейших документа: «Декларацию по окружающей среде и развитию» и «Повестку дня на 21 век», в которых в качестве основного тезиса была выдвинута необходимость обеспечить нашей планете такое развитие, которое удовлетворяет потребности нынешнего поколения, не подрывая возможностей будущих поколений удовлетворять их собственные потребности. Такое развитие получило название «устойчивое развитие».

В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию отмечено, что это последовательный процесс, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений¹.

Фундаментальное отличие концепции устойчивого развития от традиционных воззрений и практики управления заключается в интегральном подходе к развитию как целостному процессу сбалансированного взаимодействия природно-экологической, социальной и экономической систем. Схематично устойчивое развитие можно определить как «триединый» процесс взаимодейст-

¹ Указ Президента РФ № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». – М., 1996.

вия «природы – населения – хозяйства». Эта классическая триада приобретает в свете концепции устойчивого развития не только интегральное выражение, но и новые приоритеты. В качестве целеполагания выступает благополучие ныне живущих и будущих поколений, его основа – природно-экологические системы жизнеобеспечения, производство – двигатель развития¹.

В своей основе такое развитие должно всё в большей мере ориентироваться на отдаленную перспективу, обеспечивая сохранение природной среды и целостность биогеохимических циклов круговорота веществ для будущих поколений.

Экономический подход к устойчивому развитию основан на концепции максимального потока дохода Хикса-Линдаля, который может быть произведен при условии сохранения активов (или капитала), с помощью которого производится этот доход. Это подразумевает оптимальное и экономное использование ограниченных ресурсов.

Социальная составляющая направлена на сохранение социальной стабильности и культурного многообразия в глобальных масштабах.

Для экологической безопасности должна быть обеспечена устойчивость природных систем и способность их к самовосстановлению и адаптации к меняющимся внешним условиям².

Согласование этих различных точек зрения поставило перед человечеством новые проблемы. Так, в результате взаимодействия экономического и социального аспектов возникла задача справедливого распределения дохода внутри одного поколения. Взаимосвязь экологического и экономического элементов породила проблему стоимостной оценки и интернализации воздействий на окружающую среду. Совместное рассмотрение социального и экологического компонентов требует учитывать права будущих поколений и привлекать население к процессу принятия решений³.

¹ Емельянов В.А., Спасов В.П., Сдасюк Г.В. Переход к устойчивому развитию сельского хозяйства и сельских территорий: локальный уровень: Материалы для чтения / Великолукская гос. с.-х. акад. – ИГ РАН, 2001.

² Устойчивое развитие сельских территорий. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2004.

³ Мунасингхе М., Вильфридо К. Экономическая политика и окружающая среда // Программа подготовки преподавателей по вопросам политики и экономики в области окружающей среды: Учеб. материалы Института экономического развития Всемирного Банка. – М., 1996.

Устойчивое развитие сельских территорий. Соответственно, происходит сдвиг в понимании процесса развития: многие исследователи считают стратегию комплексного развития сельской местности ключевым звеном развития общества в целом. Так, Гуннар Мюрдаль, лауреат Нобелевской премии по экономике, утверждает, что «...исход борьбы за устойчивое долговременное развитие будет решаться в аграрном секторе». С ним солидарен Френсис Бланшар, генеральный директор Международной организации труда, считающий, что «...основное бремя развития и обеспечения ляжет на плечи той части экономики, где сельскохозяйственная деятельность доминирует, т.е. на аграрный сектор».

Без интегрированного подхода к развитию сельских районов промышленный рост будет заторможен или приведет к возникновению тяжелейших диспропорций и диспозиций в экономике, дальнейшему распространению бедности, неравенства и безработицы.

Идея комплексного регионального развития, как считают некоторые ученые, зародилась в сельской местности, когда сельские регионы перестали рассматривать себя только в роли поставщиков сырья и компенсационных территорий для крупных экономических центров. Они стали искать свой собственный путь развития: преодолевать структурные дефициты не столько за счет внешних инвестиций, сколько за счет создания *саморазвивающихся территориальных экономических систем*, представляющих собой интегрированные хозяйственные структуры на основе формирования экономического оборота внутренних ресурсов, опираясь преимущественно на местные предприятия; развивать малый и средний бизнес (особенно несельскохозяйственного направления), максимально и рачительно использовать природные и иные потенциалы своих территорий, человеческие ресурсы.

На смену ограниченному отраслевому подходу к развитию сельских территорий приходит системный подход, охватывающий основные направления комплексного решения проблем сельской местности: гармоничное сочетание всех отраслей и возможных видов деятельности, без которых устойчивое развитие неосуществимо.

Сельская экономика представлена следующими основными отраслями: сельское и лесное хозяйство, водное хозяйство, торговля, промышленность, производство стройматериалов. Более активно в последние годы начинают развиваться туризм и сфера

услуг. Однако устойчивое развитие сельской местности в значительной степени зависит от состояния сельского хозяйства, которое в настоящее время является одним из основных работодателей на селе и единственной крупной сферой экономики, обеспечивающей сохранение природного ландшафта и уход за культурным ландшафтом.

Поскольку в настоящее время и на ближайшую перспективу в системе сельской экономики наиболее представительными являются и будут оставаться сельскохозяйственная и лесная отрасли, устойчивости их развития уделяется особое внимание. Соответственно, вводятся понятия устойчивости, связанные с этими направлениями человеческой деятельности.

Под устойчивым сельскохозяйственным производством понимается такая система его ведения, которая обеспечивает постоянное и достаточное снабжение населения продовольствием и промышленности сырьем при условии эффективности хозяйственной деятельности без ущерба для окружающей природной среды на основе передовых экологически ориентированных технологий¹.

Более широкое определение устойчивого сельского хозяйства дано Минсельхозом США в Программах по исследованию и обучению устойчивому сельскому хозяйству и развитию консультационной кооперативной службы (Programs of the USDA's Sustainable Agriculture Research and Education (SARE) and Cooperative State Research, Education and Extension Service (CSREES)).

Устойчивое сельское хозяйство – это система, которая:

- создает и контролирует естественные биологические циклы;
- защищает и восстанавливает плодородие почвы и естественные ресурсы;
- оптимизирует использование ресурсов на предприятии;
- сокращает использование невозобновляемых ресурсов;
- обеспечивает стабильный доход сельскому населению;
- применяет возможности семейного и общественного фермерства;
- минимизирует вредное воздействие на здоровье, безопасность, природу, качество воды и окружающую среду.

¹ Материалы «круглого стола» по проблеме «Устойчивое развитие сельской местности» от 12.07.2000 г. / Минсельхоз России и проект ТАСИС (FD RUS 9802) — М., 2000.

Под *устойчивым лесным хозяйством* понимается такая система его ведения, которая обеспечивает постоянное и достаточное удовлетворение потребностей человечества в биохимических ресурсах, поставляемых лесными массивами, при условии приемлемой эффективности хозяйственного использования части лесных ресурсов на основе передовых экологически ориентированных технологий без ущерба для леса в долгосрочной перспективе.

Основной акцент при этом делается не просто на необходимости возобновления используемых лесных ресурсов, но и на развитии этих ресурсов в связи с ростом населения и, соответственно, с использованием их в больших объемах последующими поколениями жителей Земли.

Понятие *устойчивого сельского развития* более комплексно, так как не все виды деятельности на селе связаны напрямую с сельским и лесным хозяйством. Более того, в последнее время все большее развитие получают новые виды деятельности, напрямую не связанные с сельским и лесным хозяйством. Такое развитие включает в себя формирование саморазвивающейся и самобытной социо-эколого-экономической территориальной системы, способной противодействовать антропогенной перегрузке и разрушению ландшафта, обеспечивающей сохранение культурных ценностей, долговременное использование всех природных ресурсов для сельского хозяйства, местной промышленности, ремесел, промыслов, туризма, рекреации и других сфер хозяйственной деятельности, а также обеспечивающей достижение достойных условий жизни населения¹.

Таким образом, при рассмотрении проблем устойчивого развития сельских территорий в качестве основы можно принять следующие принципы:

- сельский регион – это единая социо-эколого-экономическая территориальная система;
- условия проживания должны формироваться на территории максимально единообразными и достойными для всех слоев общества;
- необходимо всемерно сохранять духовные, культурные и исторические ценности и традиционный сельский уклад жизни;

¹ Устойчивое развитие сельских территорий. – М.: ФГНУ «Росинформ-агротех», 2004.

– использование всех видов ресурсов на селе (человеческих, природных, материальных, финансовых) должно отвечать условиям устойчивости системы в отдаленной перспективе;

– следует привлекать активное местное население к развитию своей территории, обеспечивая принцип «встречных потоков».

Созданию предпосылок для устойчивого развития села способствует решение следующих задач:

- обеспечение занятости сельского населения и повышение его доходов;

- формирование конкурентоспособного, высокопроизводительного, рыночно ориентированного и экологического сельского и лесного хозяйства;

- диверсификация сельскохозяйственного производства путем развития местной промышленности, переработки, туризма и сферы услуг, повышение экономической активности населения вне сельскохозяйственной сферы, внедрение новых технологий и возрождение традиционных производств, ремесел и промыслов;

- учет экологической компоненты - стимулирование производства экологически безопасной продукции, внедрение ресурсосберегающих и малоотходных технологий, охрана природных ресурсов;

- интеграция и кооперация в производственной, сбытовой, финансовой сферах;

- развитие производственной и социальной инфраструктуры, отвечающей потребностям населения и способствующей повышению производительности производства (транспортная и информационная инфраструктура, объекты коммунального хозяйства, снабженческие организации, сфера здравоохранения и образования, социально-бытовые и культурно-просветительские учреждения);

- повышение привлекательности проживания и создание самобытного имиджа сельского региона;

- преодоление информационной изолированности села;

- эффективная демографическая политика, регулирование миграционных потоков;

- создание эффективной структуры управления сельскими территориями на всех уровнях власти и системы местного само-

управления, ориентированной на решение проблем местного населения¹.

Концепция устойчивого развития сельских территорий России. В России с ее территориальным разнообразием, как и во всем мире, проблеме устойчивого развития сельских территорий должно уделяться повышенное внимание. Усилия должны быть направлены не просто на устранение негативных факторов с помощью разрозненных, не связанных друг с другом мероприятий. Необходим научно обоснованный системный подход, позволяющий интегрировать отраслевые подходы с учетом всех взаимно обуславливающих связей, широким и творческим использованием передового международного опыта.

В настоящее время завершается разработка «Концепции устойчивого развития сельских территорий», которую ведет Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова с участием ученых других организаций, в том числе Московской сельскохозяйственной академии им. К.А. Тимирязева.

В проекте Концепции определено, что обеспечение устойчивого развития сельских территорий является комплексной проблемой и возможно при условии:

- макроэкономической стабильности;
- сбалансированного развития экономики;
- обеспечения экономического роста в сельском хозяйстве;
- расширения несельскохозяйственной занятости в сельской местности;
- достижения на селе социально близких с городом условий получения доходов и общественных благ;
- улучшения доступа для хозяйствующих субъектов, ведущих предпринимательскую деятельность на селе, к рынкам материально-технических, кредитных, информационных, других ресурсов;
- формирования в сельской местности институтов гражданского общества, обеспечивающих защиту экономических и социальных интересов различных групп сельского населения;
- осуществления программ по улучшению экологической ситуации в сельской местности.

¹ Чепурных Н.В., Мерзлов А.В., Антипов А.Н. Устойчивое развитие сельской местности в России: Концепция и рекомендации. – Иркутск: ИГ СО РАН, 2000.

В проекте также отмечено, что актуальнейшими задачами являются преодоление административной разобщенности в управлении сельскими территориями и усиление координации в обеспечении сельского развития между: федеральными министерствами и ведомствами; федеральными, региональными и местными органами власти; органами государственной и муниципальной власти, общественными и коммерческими организациями, объектами бизнеса и населением.

С позиций государственного управления в проекте Концепции сделан упор на то, что для устойчивого развития сельских территорий должны быть приняты и реализованы меры (региональные и муниципальные программы) по социально-экономическому развитию российской деревни, направленные прежде всего на повышение занятости и доходов сельского населения, развитие сельского самоуправления, стимулирование развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности.

Государственная стратегия устойчивого развития сельских территорий, как отмечено в проекте Концепции, должна основываться на следующих принципах:

- сохранение традиционных сельских территорий;
- развитие сельской территории как единого социально-экономического, территориального, природного и культурно-исторического комплекса, выполняющего производственные, социально-демографические, культурные, природоохранные и рекреационные функции;
- развитие всех форм собственности на землю;
- преодоление обособленности села на основе расширения и углубления его связей с городом, интегрирование села в единую общеэкономическую систему путем агропромышленной интеграции и кооперации, создания различных хозяйственных структур с совмещенными функциями (сельско-городские структуры), развития дорожно-транспортных коммуникаций, телефонной и других форм связи, создания единых систем общественного обслуживания населения, постепенной агломерации города и села в динамично развивающееся единство;
- взаимодействие программ по устойчивому развитию сельских территорий с мероприятиями агропродовольственной политики государства на ближайшую перспективу, в том числе со структурной перестройкой сельскохозяйственного производства (основной сферой занятости сельского населения);

– развитие социального партнерства между государством, муниципалитетами и сельским населением;

– максимальное вовлечение в хозяйственный оборот и повышение эффективности использования природных, материальных и человеческих ресурсов сельской местности на основе повышения эффективности институциональных преобразований и усиления мотивационных механизмов развития;

– экономическая и территориальная доступность социальных услуг и объектов социальной сферы для всех групп сельского населения;

– сочетание мер государственной поддержки с мобилизацией местных ресурсов, которыми располагают сельские сообщества;

– выравнивание межрегиональных уровней экономического и социально-культурного развития сельских территорий;

– демократизация жизни сельских сообществ, повышение участия населения в принятии решений, связанных с развитием производства, планировкой и застройкой поселений, другими аспектами жизни сельского социума путем развития коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, развития местного самоуправления, деятельности общественных и общественно-хозяйственных организаций (потребительской, промысловой, кредитной кооперации и др.);

– экологически щадящий подход и бережное отношение к невосполняемым природным ресурсам при разработке и реализации механизмов жизнеобеспечения сельских жителей.

Для обеспечения устойчивости сельского хозяйства и развития сельских территорий, согласно проекту Концепции, необходимо:

- разработка комплексных мер по решению проблемы устойчивого сельского развития и обоснование механизмов их реализации на федеральном и региональном уровнях, включая многоканальное финансирование;

- формирование соответствующих направлений совершенствования качества услуг на селе (стандартов социально-экономических условий сельских территорий и стандартов доступа сельского населения к социальным услугам) и организация мониторинга их достижения;

- пересмотр существующих ведомственных подходов к развитию села;

- реализация в ряде регионов Российской Федерации пилотных проектов по совершенствованию механизмов организационного, финансового и информационно-консультационного обеспечения сельского развития;

- создание механизмов межведомственной координации и взаимодействия при решении проблем сельского развития, включая определение порядка совместного финансирования программных мероприятий из федерального, региональных и муниципальных бюджетов, внебюджетных источников, а также разработку методики оценки эффективности использования финансовых ресурсов.

Кроме того, при формировании направлений совершенствования качества услуг на селе необходимо содействовать расширению видов деятельности в этой сфере, привлекать субъекты малого и среднего бизнеса.

Необходимы также коренные институциональные преобразования в системе организации деятельности на сельских территориях: формирование дееспособного института местного самоуправления, повышение эффективности деятельности его органов, формирование систем информационной и консультационной поддержки, изменение механизмов материальной поддержки экономических субъектов сельских территорий и многое другое.

Сельские территории Сибирского федерального округа.

В федеральных округах и субъектах Федерации обязанности по контролю за исполнением Закона № 131-ФЗ возложены на полномочных представителей Президента РФ в соответствующих округах.

По состоянию на 01.01.2006 г. Сибирский федеральный округ включает 16 субъектов Российской Федерации. Три из них – Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа – в соответствии с результатами проведенного в 2005 г. референдума объединились. Два субъекта Федерации – Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский округ – находятся в процессе объединения.

На территории Сибирского федерального округа в 2006 г. функционировало 4203 муниципальных образования, их количество более чем удвоилось (в основном за счет сельских поселений). Вместе с тем муниципальный статус получили многие малые города и поселки, которые раньше входили в состав район-

ных муниципальных образований. Всего создано 399 муниципальных районов и городских округов и 3804 городских и сельских поселения, из которых около 80% были образованы в конце 2005 г.

В Сибирском федеральном округе работает комиссия по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления. Ее возглавляет полномочный представитель Президента России. Комиссия провела серию выездных заседаний в субъектах Федерации, на которых рассматривался ход реформы местного самоуправления.

В межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» создан и активно работает координационный совет по вопросам реформы местного самоуправления. Представители различных муниципальных образований СФО входят в состав этих органов.

В Сибирском федеральном округе аппаратом полномочного представителя Президента РФ, исполкомом межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», администрациями субъектов Федерации проводится большая работа по организации комплексного планирования, разработке и внедрению новых методов и технологий управления процессами социально-экономического развития в субъектах Федерации, муниципальных районах, городских округах, городских и сельских поселениях.

Большой вклад в исследовательский процесс и разработку научных основ территориального управления вносят ученые ИЭОПП Сибирского отделения РАН, подготовившие ряд монографий по актуальным проблемам комплексного социально-экономического развития сибирских регионов, по совершенствованию государственного и муниципального управления сибирскими территориями¹.

Специалистами и учеными сибирских регионов разрабатываются рекомендации по комплексному планированию и управлению реализацией социально-экономического развития субъектов Федерации, муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, отрабатываются механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов власти.

¹ Пространственный аспект стратегии социально-экономического развития региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006; Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005.

В качестве пилотных проектов (объектов по накоплению и распространению опыта) в области формирования комплексных программ социально-экономического развития утвержден перечень муниципальных образований, предложенных субъектами РФ Сибирского федерального округа (табл. 8.1).

Очевидно, что для устойчивого развития сельских территорий недостаточно проведения суммы отдельных мероприятий по поддержке сельского хозяйства или содействию развития предпринимательства, поскольку любая отраслевая политика, в том числе и развитие сельского хозяйства, может полностью совпадать с целями функционирования сельских территорий, либо частично с ними пересекаться и даже противоречить им.

Таблица 8.1

**Перечень муниципальных образований СФО,
в которых осуществлен пилотный проект по формированию
комплексных программ социально-экономического развития**

№ п/п	Субъекты Российской Федерации	Количество муниципальных образований	Муниципальное образование (пилотный проект)
1	Республика Алтай	103	Майминский район
2	Республика Бурятия	296	Иволгинский район
3	Республика Тыва	142	Кызылский кожуун
4	Республика Хакасия	101	Алтайский район
5	Алтайский край	799	Тальменский район
6	Красноярский край	559	Балахтинский район
7	Иркутская обл.	392	Усольский район
8	Кемеровская обл.	223	Промышленновский район
9	Новосибирская обл.	490	Черепановский район
10	Омская обл.	424	Нововаршавский район
11	Томская обл.	140	Парабельский район
12	Читинская обл.	376	Читинский район
			Шилкинский район
13	Агинский Бурятский АО	42	Могоутуйский район
14	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	5	Таймырский район
15	Усть-Ордынский Бурятский АО	83	Аларский район
16	Эвенкийский АО	25	Эвенкийский район

Для эффективной и сбалансированной жизнедеятельности сельских территорий отраслевой подход должен быть дополнен проектами их комплексного интегрированного развития, охватывающими не только сельское, но и лесное, водное хозяйства, строительство, туризм, местную промышленность и другие отрасли и виды деятельности, без учета которых устойчивое развитие неосуществимо. И все это должно базироваться на активном участии населения и поддержке государства: только такой подход позволит создать саморазвивающуюся экономически эффективную систему современной цивилизации на сельских территориях.

На основе использования специальных инструментов управления (планирование устойчивого развития на уровне районов, диверсификация сельскохозяйственного производства, маркетинг, кооперация, государственно-частное партнерство и др.) происходит мобилизация человеческого и экономического потенциалов, постепенное преодоление бедности и повышение благосостояния населения, переход к устойчивому саморазвитию сельских территорий, основанному на использовании собственных ресурсов.

Но даже максимальное использование потенциалов саморазвития и привлечение инвестиций далеко не всегда решают проблему устойчивого развития сельских территорий. Одна из главных проблем – создание условий, развитие социально-бытовой сферы. При этом государству следует формировать рамочные условия перехода к устойчивому развитию, например, в рамках приоритетных национальных проектов решать проблему обеспечения жильем, детскими учреждениями, медицинской помощью, газом, дорогами. На местном уровне нужно обеспечить активизацию и мобилизацию всех внутренних потенциалов саморазвития сельских территорий.

Комплексный территориальный подход к развитию позволяет сочетать на сельских территориях одновременно национальные проекты в области здравоохранения, образования и жилищного строительства, госпрограмму развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, что обеспечит максимально эффективное использование потенциалов государственной поддержки и саморазвития сельских территорий.

Система стратегического управления устойчивым развитием сельских территорий. Развитие сельской местности выделяется в особый объект экономической и социальной политики и в России. Об устойчивом развитии сельских территорий как специальном направлении усилий государства говорится в «Основных направлениях агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001–2010 гг.» (2000). Создание условий для устойчивого развития сельских территорий, обеспечения занятости и повышения уровня жизни является одной из стратегических целей Минсельхоза России на среднесрочную перспективу, что отражено в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. Меры по развитию социальной и инженерной инфраструктуры села содержатся в ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года», которая в дальнейшем будет преобразована в ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий».

Под устойчивым развитием сельской территории понимается стабильное развитие сельского сообщества (т.е. населения, проживающего на местности вне городов), отвечающее критериям экономической, социальной и экологической эффективности и обеспечивающее:

- 1) выполнение селом его народно-хозяйственных функций;
- 2) расширенное воспроизводство сельского населения, рост уровня его жизни;
- 3) улучшение экологической ситуации в сельской местности.

Основными критериями устойчивого развития сельской местности являются:

- рост эффективности сельского хозяйства;
- диверсификация сельской экономики в целом;
- продовольственная безопасность страны;
- естественный прирост сельского населения;
- повышение уровня и качества жизни на селе;
- сохранение социального контроля над исторически освоенными территориями;
- улучшение почвенного плодородия и экологической ситуации в сельских районах.

Эти критерии и цели достигаются мерами программно-целевого управления на основе принципов государственно-частного партнерства. Содержание программ, направленных на обеспечение устойчивого развития сельской местности, различается в зависимости от уровня управления (федеральный, региональный, муниципальный) и основных направлений проводимой политики, среди которых можно выделить следующие:

- 1) аграрно-экономическое направление:
 - * стимулирование малых форм предпринимательства на селе,
 - * развитие вертикальной сельскохозяйственной кооперации,
 - * поощрение социальных инвестиций крупных агрофирм;
- 2) демографическое и социально-экономическое направление:
 - * стимулирование демографического роста,
 - * повышение занятости и доходов населения,
 - * развитие социальной инфраструктуры;
- 3) землеустройство и градостроительное направление:
 - * совершенствование землеустройства,
 - * улучшение планировки и застройки сельских поселений,
 - * развитие инженерной инфраструктуры;
- 4) экологическое направление:
 - * охрана ландшафта и повышение плодородия почв,
 - * стимулирование «экологического» сельского хозяйства;
- 5) институциональное направление:
 - * поощрение гражданского участия в программах сельского развития,
 - * развитие информационно-консультационных служб,
 - * развитие местного самоуправления в сельских поселениях и районах.

В «Концепции устойчивого развития сельских территорий»¹, которую подготовил Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова с участием Московской сельскохозяйственной академии им. К.А. Тимирязева, определено, что обеспечение устойчивого развития сельских территорий является комплексной проблемой.

Первостепенными задачами являются преодоление административной разобщенности в управлении сельскими территориями и усиление координации в обеспечении сельского раз-

¹ Устойчивое развитие сельских территорий. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2004.

вития между: федеральными министерствами и ведомствами; федеральными, региональными и местными органами власти; органами государственной и муниципальной власти, общественными и коммерческими организациями, объектами бизнеса и населением.

Важно, что устойчивое развитие сельских территорий невозможно достигнуть без интегрированного решения комплексных проблем, увеличения значения местного самоуправления и широкого вовлечения населения в процесс принятия решений, который становится прозрачным и строится снизу вверх.

8.2. ПЛАНИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. определяет в качестве стратегического курса переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному пути развития, основанному на более полном использовании конкурентных преимуществ страны и регионов, задействовании новых источников экономического роста. Это требует формирования эффективной системы государственного управления на основе современных методов и механизмов стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием, увязанных с механизмами бюджетного планирования.

Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. (Постановление Губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 № 474 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года») и Схема территориального планирования Новосибирской области (Постановление Администрации Новосибирской области от 07.09.2009 № 339-па «Об утверждении Схемы территориального планирования Новосибирской области») являются ядром системы стратегического управления и планирования в Новосибирской области. Эти документы создают комплекс стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития области, механизмы и условия, обеспечивающие достижение поставленных целей, взаимосвязанных с градостроительными решениями, направленными на

создание предпосылок эффективного использования природного, трудового, интеллектуального и научно-производственного потенциала области (Закон Новосибирской области «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области» от 15.12.2007 № 166-ОЗ).

Важнейшим элементом многоуровневой системы стратегического планирования в Новосибирской области является Программа социально-экономического развития Новосибирской области до 2015 г. (Распоряжение Администрации Новосибирской области от 6.10.2008 г. № 382-ра «О разработке Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года»).

Программа развивает, дополняет и конкретизирует на период до 2015 г. основные стратегические установки, отраслевые и территориальные приоритеты, цели и задачи, отраженные в Стратегии социально-экономического развития и в Схеме территориального планирования Новосибирской области на период до 2025 г., обеспечивая преемственность разноуровневых планово-прогнозных документов. В основе Программы лежит система из 11 взаимосвязанных управляющих политик – комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области (Постановление Губернатора Новосибирской области от 17.04.2009 № 164 «О разработке концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области»), одной из которых является повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни.

Решение стратегических задач развития Российской Федерации в целом и Новосибирской области, в частности, предполагает внимательное отношение к проблеме наиболее полного и эффективного использования потенциала развития всех её территорий. Концентрация экономической деятельности в мегаполисах подрывает возможности развития огромного количества районов и мелких населенных пунктов, что ведет к снижению уровня и качества жизни населения, «обезлюдиванию» значительного количества территорий. Уже сейчас ощущаются негативные последствия недостаточно эффективного регулирования, хаотичного рыночного развития всех крупных мегаполисов, в том числе и Новосибирска, в ущерб развитию основной массы территорий, особенно сельской местности.

Если эти тенденции будут продолжаться, то они станут серьезной угрозой развитию всей социально-экономической системы региона. Для Новосибирской области, занимающей 178,2 тыс. кв. км (как и для России, обладающей огромной территорией), принципиально важно обеспечить развитие сельских территорий, сделать всю территорию Новосибирской области привлекательной как для жизни людей, так и для притока инвестиций.

Таким образом, стратегической целью пространственной политики Новосибирской области является организация экономического пространства, обеспечивающая комфортные условия и достойный уровень жизни населения на всей территории области за счет максимального использования природно-ресурсного, человеческого потенциала, высокого уровня занятости населения.

Комплексный подход к развитию сельских территорий.

Сельское население является хранителем специфического сельского образа жизни и традиционной культуры. Современный подход к развитию сельских территорий должен заключаться, прежде всего, в сохранении сельского образа жизни, но в качественно новом, современном виде.

Это означает, что политика органов государственной власти должна быть направлена на сельское развитие в целом, включающее три основных элемента: развитие сельской экономики, развитие сельских территорий, развитие человека.

Село, как социально-территориальная подсистема общества, выполняет ряд важнейших народно-хозяйственных функций¹, успешное выполнение которых является условием активного социально-экономического развития:

- ◆ производственную – удовлетворение потребностей общества в продовольствии и сырье для промышленности, продукции лесного, охотничье-промыслового и рыбного хозяйства, другой не-сельскохозяйственной продукции;

- ◆ демографическую – пополнение демографического потенциала страны;

- ◆ трудоворесурсную – обеспечение города рабочей силой, мигрировавшей из села, прежде всего на рабочих местах, не востребованных горожанами; использование на городских предприятиях

¹ Проект концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. / Министерство сельского хозяйства РФ.

трудоспособного сельского населения, проживающего в пригородах; привлечение трудоспособного сельского населения для работы на размещаемых в сельской местности городскими хозяйствующими субъектами предприятиях (филиалах);

◆ социально-культурную – сохранение специфического сельского образа жизни и национального духовного менталитета – морально-нравственных постулатов, обычаев, обрядов, народных традиций, памятников природы, архитектуры, других историко-художественных ценностей, расположенных на внегородских территориях, пополнение общенационального культурного наследия новыми духовными ценностями;

◆ природоохранную – поддержание экологического равновесия на всей территории страны, сохранение, восстановление и улучшение потенциала живой природы – почвы, воды, растительности, атмосферы, сохранение природных и культурных ландшафтов, содержание заповедников, заказников, национальных парков;

◆ рекреационную и агрорекреационную – размещение в сельской местности учреждений отдыха, оздоровления и туризма, дач и садово-огородных участков горожан, другие формы отдыха на природе, предоставление в пользование рекреационным учреждениям и отдельным гражданам в период отдыха объектов сельской социальной и инженерной инфраструктуры;

◆ жилищную – размещение на сельских территориях жилых домов граждан, имеющих доходное занятие в городе, предоставление им в пользовании объектов сельской социальной и инженерной инфраструктуры;

◆ пространственно-коммуникационную – размещение и обслуживание дорог, линий электропередачи, связи, водопроводов и других инженерных коммуникаций;

◆ социального контроля над территорией – содействие органам государственной власти и местного самоуправления в обеспечении общественного порядка и безопасности на малолюдных территориях и в поселениях, охране пограничных зон, недр, земельных, водных и лесных ресурсов, флоры и фауны.

Следует отметить, что сельская местность Новосибирской области имеет большой потенциал развития. Более полное, рациональное и эффективное его использование способно обеспечить устойчивое развитие сельских территорий на основе полифункциональности аграрного сектора, многопрофильности сельской эконо-

мики, многоукладности аграрного производства, а также полную и продуктивную занятость трудоспособного населения, качественный прорыв в повышении уровня и качества жизни сельского населения при сохранении неурбанизированного образа жизни.

В последнее время на всех уровнях власти много сделано и делается для развития сельского хозяйства. Реализация мер поддержки сельхозпроизводителей обеспечила существенное ускорение технического перевооружения и оснащения современной техникой больших и малых хозяйств. В качестве важнейшего результата развития отрасли на протяжении последних лет можно назвать формирование к ней отношения как к привлекательному для инвестиций, достаточно эффективному бизнесу. К этому располагают и современные тенденции на мировом продовольственном рынке.

В то же время активное переоснащение сельского хозяйства сопровождается существенным повышением производительности труда и требований к профессиональной квалификации работников, высвобождением избыточной рабочей силы. Однако это не означает неизбежность постепенного сокращения численности сельского населения или нарастания безработицы: сельская экономика должна всё больше приобретать многоотраслевой характер, создавая больше рабочих мест с достойной оплатой труда.

В современных условиях недопустим узкоотраслевой аграрный подход к развитию села. Усилия должны быть направлены не просто на устранение негативных факторов с помощью разрозненных, не связанных друг с другом мероприятий. Необходим научно обоснованный стратегический, системный подход, позволяющий интегрировать отраслевые подходы с учетом всех взаимно обуславливающих связей, с широким и творческим использованием передового опыта и инноваций¹.

Развитие экономики тесно переплетается с задачами социально-го развития. Экономические преобразования должны повлечь за собой улучшение качества жизни всех слоев населения. В то же время без развития человеческого потенциала, создания лучших условий жизни, профессионального и духовного развития на всей территории не может быть обеспечено устойчивое развитие области. Комплексный подход к организации социально-экономического развития диктуется самой жизнью. Его реализация требует понимания

¹ Инновации – устойчивому развитию сельских территорий / под ред. В.Н. Папело. – Новосибирск, 2008.

глубокой перспективы, правильной постановки управленческих задач и эффективных механизмов их решения.

В долгосрочной перспективе социально-экономическая политика должна соответствовать глобальным принципам развития сельских территорий. Прежде всего это построение современного динамичного инновационного сельского хозяйства, что невозможно в условиях продолжающейся деградации социальной инфраструктуры села. Мероприятия ФЦП «Социальное развитие села» и другие аналогичные программы в целом носят нескоординированный, фрагментарный характер. В итоге не обеспечивается комплексное развитие конкретных сельских поселений, а значит и должное качество жизни проживающих там людей¹.

Проблемы развития сельских территорий Новосибирской области. Проведенный анализ позволил выявить основные проблемы, сдерживающие развитие сельских территорий Новосибирской области:

1) низкий уровень эффективности и конкурентоспособности, отсталость технологий на предприятиях в сельской местности. Недостаточными темпами развиваются производства по глубокой переработке сельскохозяйственного сырья. Используемые устаревшие технологии и оборудование не позволяют выпускать востребованную на рынке конкурентную продукцию. Избыточность примитивных форм производственной деятельности и, в связи с этим, примитивизация труда также влечет и низкий уровень оплаты труда работников таких предприятий;

2) фактически отсутствует механизм трансферта и внедрения научных разработок, передового опыта хозяйствования, новых инновационных технологий агропромышленного производства;

3) отсутствует современная сбытовая и рыночная инфраструктура, в результате чего возникла ограниченность доступа прежде всего мелких и средних товаропроизводителей к рынкам сбыта сельхозпродукции, материально-техническим и финансовым ресурсам;

4) не сформирован полноценный институт эффективных собственников, ориентированных на долговременное устойчивое развитие бизнеса в условиях повышенных рисков; не завершена реформа рыночных отношений, основанных на развитии много-

¹ Стратегия и комплексная программа устойчивого развития сельских территорий Тогучинского района на период до 2025 года / под ред. В.Н. Папело. – Новосибирск, 2009.

укладной экономики и многообразии форм собственности; не отрегулированы земельные отношения, не решена проблема использования большинства земель сельскохозяйственного назначения в качестве залога для привлечения инвестиций, медленно формируется рынок земли, имеется большая доля не востребовавшихся и неэффективно используемых земель, при этом доминирует виртуальная общая долевая собственность на землю;

5) недостаточность развития и низкая степень диверсификации сельской экономики. Фактически она монопрофильна – в экономике большинства сельских территорий значительна доля сельского хозяйства, сама сельскохозяйственная отрасль не достаточно диверсифицирована, что порождает дополнительные проблемы на рынке труда в сельской местности в связи с узким выбором рабочих мест. Активное переоснащение производства и увеличение производительности труда в сельском хозяйстве высвобождает трудовые ресурсы, что усугубляет проблему роста безработицы в сельской местности;

6) недостаток ресурсов для развития, обусловленный низкой инвестиционной привлекательностью сельской местности, особенно удаленных территорий;

7) отсталость большинства сельских территорий в инфраструктурном развитии: неудовлетворительное состояние сельских электрических сетей и дефицит энерго мощностей, низкий уровень развития и технического состояния дорожно-транспортной сети в сельской местности, слабая обеспеченность сельских населенных пунктов и производственных объектов современными средствами связи, доступом к Интернет-ресурсам;

8) современное состояние качества жизни в сельской местности (низкий уровень качества жилищных условий, благоустройства территорий, состояния коммунального хозяйства, качества питьевой воды и пр.); качество и доступный объем социальных услуг в сельской местности существенно отстает от уровня их развития в городах, что способствует оттоку наиболее активной части сельского населения, особенно молодежи, в Новосибирск и пригород, подрывает потенциал развития села;

9) недостаток кадров высокого уровня квалификации для работы в производственной и управленческой сфере в современных рыночных условиях, с использованием современной техники и технологий как в агропромышленном комплексе, так и других отраслях сельской экономики;

10) ведомственная разобщенность в управлении сельскими территориями. Отсутствуют целостная стратегия и эффективные механизмы осуществления программ устойчивого сельского развития на всех уровнях: федеральном, региональном, местном.

8.3. КОНЦЕПЦИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СЕЛЬСКОЙ ЭКОНОМИКИ И СОЗДАНИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ СОХРАНЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ

В рамках работы по формированию Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. (Постановление Губернатора Новосибирской области от 17.04.2009 № 164 «О разработке концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области») сформирована концепция повышения эффективности сельской экономики и создания условий для сохранения сельского образа жизни на территории области, которая является документом политико-управленческого характера, определяющим основы формирования и реализации политики органов власти в данной сфере (табл. 8.2).

Система целей и задач концепции. Стратегическая цель – формирование более высоких стандартов жизни и доходов сельских жителей и обеспечение устойчивого развития сельских территорий на основе интенсивного развития агропромышленного производства, ориентированного на удовлетворение потребностей населения и экономики России, зарубежных рынков в качественном продовольствии и современных продуктах переработки сельскохозяйственного сырья, а также на основе диверсификации и повышения эффективности сельской экономики.

Достижение цели концепции требует решения комплекса задач по повышению эффективности сельскохозяйственного производства, развитию других отраслей экономики и социальной сферы сельских территорий, среди которых можно выделить следующие.

1. Обеспечение интенсивного развития агропромышленного комплекса как базовой отрасли экономики в районах Новосибирской области на основе технического перевооружения производств, внедрения инновационных методов и технологий, индус-

стриальных форм ведения сельского хозяйства, диверсификации сельскохозяйственного производства.

Для того чтобы организациям агропромышленного комплекса Новосибирской области стать конкурентоспособными в современных условиях, повысить эффективность производства, необходим переход на стратегически отработанный перспективный путь развития. При этом требуется реализовать мероприятия, обеспечивающие устойчивое развитие производственно-сбытовой инфраструктуры и рынков реализации сельскохозяйственной продукции в первую очередь за счет глубокой переработки и производства продукции технического назначения и продовольствия с высокими потребительскими свойствами:

- развитие производственной и рыночной инфраструктуры, сельскохозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции, каналов реализации продукции, сети финансовых, маркетинговых и инжиниринговых услуг;

- организация современных производств по глубокой переработке сельскохозяйственной продукции с созданием наряду с крупными перерабатывающими предприятиями минипроизводств, с приближением их к местам производства сельскохозяйственной продукции;

- продолжение технического перевооружения сельскохозяйственного производства;

- расширение масштабов внедрения научных разработок, передового опыта в сельскохозяйственных организациях и малых формах хозяйствования Новосибирской области;

- создание высокопродуктивных молочных и мясных комплексов (ферм);

- совершенствование земельных отношений и формирование института эффективных собственников в сфере сельскохозяйственного производства;

- развитие предприятий всех форм собственности при сохранении ведущей роли коллективного сектора, прогрессивных кооперативных и интегрированных формирований с учетом специфики и поддержкой малого и среднего сельскохозяйственного предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, товарные личные подсобные хозяйства;

- повышение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения;

Таблица 2

Система целевых индикаторов, обеспечивающих измеримость результатов достижения целей и решения задач

Целевой индикатор	Показатель
Среднегодовой прирост производства валовой продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах, %	Не менее 4
Среднегодовой прирост производительности труда в сельском хозяйстве, в руб. в расчете на одного работающего, %	Не менее 20
Удельный вес прибыльных сельскохозяйственных организаций в 2015 г., %	Не менее 95
Энергообеспеченность, л. с. на 100 га посевной площади в 2015 г.	Не менее 190
Объем производства во всех категориях хозяйств в 2015 г.: зерна, тыс. т молока, тыс. т мяса всех видов, тыс. т	4000 1000-1200 190
Продуктивность коров в сельскохозяйственных организациях в среднем по области в 2015 г., кг в т.ч. в 25% от общего поголовья коров, кг	4000 Не менее 6000
Среднегодовой прирост объема инвестиций в основной капитал в районах области (за исключением сельского хозяйства и бюджетных источников), %	Не менее 10
Объем инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве, млрд руб.	7–10 ежегодно
Доля малого и среднего бизнеса в численности занятого населения в районах Новосибирской области в 2015 г., %	25
Среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве, на одного работающего в 2015 г.	Не менее минимального потребительского бюджета для населения Новосибирской области
Среднемесячные номинальные денежные доходы на душу населения в 2015 г. по отношению к уровню 2008 г.	Увеличить вдвое
Доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума в 2015 г., %	Не более 10

- развитие новых подотраслей сельского хозяйства, создание производств по выпуску новых видов сельскохозяйственной продукции, пользующихся повышенным спросом на рынке.

2. Обеспечение высокого уровня диверсификации сельской экономики и расширение рынка труда в сельской местности путем развития альтернативных сфер деятельности, технологического обновления отраслей сельской экономики:

- освоение природных и сырьевых ресурсов и развитие не-сельскохозяйственных производств (лесозаготовительных и лесоперерабатывающих производств, обеспечивающих экологически безопасную глубокую переработку древесины, производство строительных материалов), создание туристско-рекреационных зон с высоким уровнем сервиса на территориях с уникальными природно-климатическими условиями, расширение сервисного обслуживания производства и населения;

- развитие малого бизнеса в сельской местности: заготовка, переработка и реализация дикорастущих плодов, ягод, грибов, лекарственно-технического сырья, сельскохозяйственной продукции, развитие народных промыслов, бытового, торгового обслуживания, общественного питания;

- создание современной заготовительно-сбытовой системы, сети приемно-заготовительных пунктов по закупке продукции в личных подсобных, крестьянских (фермерских) хозяйствах;

- наращивание и модернизация деятельности в сфере услуг, сельском строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве;

- повышение эффективности самозанятости населения в личных подсобных хозяйствах.

3. Модернизация инфраструктуры в районах области:

- развитие сети автомобильных дорог с твердым покрытием, связывающих сельские населенные пункты между собой и с центрами сельских муниципальных образований и опорной сетью дорог, увеличение числа сельских населенных пунктов, имеющих регулярное транспортное сообщение с административными центрами муниципальных районов Новосибирской области;

- сокращение ограничений доступности энергоресурсов в сельской местности на основе внедрения энергоэффективных технологий, создания и модернизации объектов локальной энергетики, реконструкции и развития сетей;

- обеспечение современными услугами связи и доступом к сети Интернет населения, административных, производственных, образовательных объектов в сельской местности.

4. Обеспечение модернизации условий жизнедеятельности сельского населения, создание комфортных условий проживания в собственной усадьбе при сохранении культурного многообразия, возрождении местных традиций, сохранении природных ресурсов и поддержании экологического равновесия:

- развитие строительства благоустроенного жилья в сельской местности, отвечающего особенностям сельского образа жизни, в том числе с применением автономных источников жизнеобеспечения;

- улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в первую очередь сокращение количества жилья, находящегося в ветхом и аварийном состоянии или требующего капитального ремонта;

- повышение уровня обеспеченности населения газовым топливом;

- обеспечение сельского населения питьевой водой нормативного качества на основе реконструкции и развития централизованных систем водоснабжения, установки контейнерных сооружений водоподготовки, повышения санитарной надежности водозаборных сооружений;

- повышение качества коммунальных услуг и эффективности функционирования систем жизнеобеспечения в сельской местности;

- благоустройство территорий сельских населенных пунктов;

- повышение качества социального обслуживания населения и объектов общественной инфраструктуры.

5. Обеспечение квалифицированными кадрами сельского хозяйства и других отраслей диверсифицируемой сельской экономики:

- переоснащение материально-технической базы сельских учреждений общего и профессионального образования, модернизация образовательных программ профессионального образования, направленная на получение профессионального образования, соответствующего требованиям современного и перспективного рынка труда, уровню технологического развития отраслей сельской экономики и социальной сферы;

- организация подготовки и переподготовки нового поколения специалистов для сельской экономики, в том числе резерва руководителей сельскохозяйственных организаций, на основе мониторинга потребности предприятий и организаций в квалифицированных кадрах;

- привлечение молодых семей и молодых специалистов для работы в секторах сельской экономики и социальной сфере.

Основные механизмы и направления реализации мероприятий. Различия территорий, обусловленные объективными и исторически сложившимися факторами (природно-климатические условия, наличие и освоенность полезных ископаемых и других природных ресурсов, почвенный состав, степень удаленности от основных транспортных коммуникаций, развитость дорожной сети межрайонного и местного значения и т.п.), определяют разнообразие путей развития муниципальных образований Новосибирской области. Это требует создания гибкой системы механизмов управления развитием территорий с учетом базовых принципов:

- * дифференциация политики развития сельских территорий с учетом потенциала их социально-экономического развития, направленная на обеспечение роста сельской экономики, недопущение нарастания дифференциации в уровне развития экономики и уровне жизни между районами Новосибирской области;
- * обеспечение согласованности областных и муниципальных программ развития с учетом приоритетов и перспектив развития Новосибирской области, ее муниципальных образований и координации действий органов государственной власти и местного самоуправления Новосибирской области в вопросах развития территорий;
- * концентрация бюджетных ресурсов на приоритетных направлениях развития в интересах достижения наилучших результатов.

1. Главным механизмом решения задач концепции являются целевые программы и проекты, реализуемые за счет бюджетных средств, направленные на привлечение инвестиций в сельскую экономику, развитие дорожной сети, инженерной и социальной инфраструктур в сельской местности. Программы должны содер-

жать привязку мероприятий к конкретным территориям и детализироваться в муниципальных и межмуниципальных программах устойчивого развития муниципальных образований Новосибирской области. Ключевыми направлениями разработки и реализации программ являются:

а) государственная поддержка развития агропромышленного комплекса:

– стимулирование технологического перевооружения, внедрения ресурсосберегающих, экологически безопасных технологий, в том числе современных биотехнологий, сохраняющих возможность рационального использования рекреационных ресурсов Новосибирской области, позволяющих производить экологически чистую продукцию и предоставляющих возможность вывести сельскохозяйственные предприятия на качественно новый уровень эффективности производства;

– стимулирование сельскохозяйственных товаропроизводителей на применение инновационных продуктов в сельскохозяйственном производстве;

– стимулирование рационального размещения, эффективной специализации и концентрации агропромышленного производства с учетом схемы пространственно-территориальной модели размещения производительных сил агропромышленного комплекса;

– установление мер государственной поддержки организаций, предоставляющих сервисные, инжиниринговые, консультационные услуги сельскохозяйственным товаропроизводителям;

– создание агротехнопарков, демонстрационных площадок, районных информационных и консультационных служб;

– создание системы стимулов для сельхозтоваропроизводителей по надлежащему оформлению прав собственности или аренды на земельные участки сельскохозяйственного назначения, завершение работ по выделению не востребуемых земельных долей с оформлением права государственной собственности на земельные участки, развитие системы муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования Новосибирской области, особенно в отношении земель сельскохозяйственного назначения;

- б) государственная поддержка инвестиционной деятельности:
- создание особых условий для активизации в малых городах и сельских территориях Новосибирской области инвестиционных процессов, обеспечивающих развитие наиболее перспективных сфер экономической деятельности;
 - создание дополнительных стимулов по привлечению экономических субъектов на территории с низкой инвестиционной привлекательностью;
 - активизация разработки за счет бюджетных средств инвестиционных проектов и предложений с созданием эффективных механизмов для обеспечения их ресурсами (земельными, лесными и др.), дорожной и инженерной инфраструктурой;
 - разработка и реализация программ развития несельскохозяйственных видов деятельности, в том числе программы по развитию туризма;
- в) стимулирование развития малого и среднего предпринимательства, в том числе за счет государственной поддержки малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе;
- г) развитие жилищного строительства в сельской местности и создание эффективной системы жизнеобеспечения, социального обслуживания населения и функционирования экономики с концентрацией таких объектов в районных центрах и населенных пунктах, имеющих лучшую доступность и высокий потенциал развития:
- подготовка площадок для реализации проектов комплексной жилой застройки с обеспечением высокого уровня благоустройства с созданием системы дополнительной поддержки индивидуального строительства на селе и стимулов для работодателей, реализующих проекты строительства жилья;
 - разработка и реализация специальных мер, направленных на обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих и работающих на селе либо изъявивших желание переехать на постоянное место жительства в сельскую местность и работать там;
 - оптимизация и развитие сети объектов общественной инфраструктуры с модернизацией материально-технической базы социальных учреждений, строительство современных объектов культуры и отдыха, спортивных сооружений с учетом меняющейся системы расселения, половозрастной структуры населения, а также требований к качеству услуг;
- д) развитие дорожной и инженерной инфраструктуры.

Планирование и реализация программ в данных сферах должны быть ориентированы на обеспечение условий для устойчивого развития населенных пунктов и производств в соответствии с перспективами трансформации территориальной организации экономики.

2. Формирование проектов комплексного развития территорий.

В первую очередь такие проекты должны быть разработаны в отношении территорий, отличающихся наиболее высоким уровнем инвестиционной и социальной привлекательности, выгодным географическим расположением и развитыми транспортными коммуникациями, наличием квалифицированных трудовых ресурсов. Реализация данного механизма предполагает проведение типологизации сельских районов Новосибирской области на основе анализа уровня их социально-экономического развития, специализации, степени диверсификации экономики и инвестиционной привлекательности.

3. Совершенствование межбюджетных отношений и механизмов стимулирования привлечения населения и бизнеса к решению вопросов развития муниципальных образований Новосибирской области:

а) дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов муниципальных образований Новосибирской области, оптимизация расходов на содержание бюджетной сферы и органов местного самоуправления;

б) развитие системы предоставления государственной поддержки, при которой выделение бюджетных средств обусловлено обязательствами хозяйствующего субъекта, муниципального образования Новосибирской области по достижению определенных показателей деятельности или уровня и качества жизни населения;

в) расширение практики грантовой системы финансирования местных социальных инициатив, позволяющей учесть специфику потребностей населения и дополнительно мобилизовать ресурсы местных сообществ.

Межотраслевой характер концепции требует создания эффективной модели управления на основе использования проектного подхода. Данный подход позволит сконцентрировать усилия для комплексного и системного решения среднесрочных и долгосрочных задач концепции, обеспечить прозрачность и обоснованность

процесса выбора целей, увязывать решение задач и этапов их реализации с ресурсами.

Оценка ресурсных возможностей решения комплексной задачи. Решение комплексной задачи повышения эффективности сельской экономики и создания условия для сохранения сельского образа жизни требует консолидации усилий и средств всех уровней государственной власти, местного самоуправления, бизнеса и населения.

Бюджетные ресурсы области должны обеспечивать развитие и повышение качества социальной и инженерной инфраструктуры, дорог регионального и межмуниципального значения, играть стимулирующую роль в развитии экономики, поддержке социальных инициатив населения районов Новосибирской области.

Решение задач концепции в первую очередь связано с возможностями предпринимателей и бизнес-структур по инвестированию средств в создание новых, развитие и модернизацию существующих производств, сферу услуг, внедрение новых технологий и техническое переоснащение сельского хозяйства, вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, сохранение и повышение плодородия почв и т.д. В целом структура источников финансирования инвестиций в основной капитал в агропромышленном комплексе оценивается следующим образом: собственные средства хозяйствующих субъектов должны составлять 52–60%, привлеченные средства – 40–48 (из них 80–90% – кредиты и 10–20% – средства федерального, областного бюджета Новосибирской области и местных бюджетов муниципальных образований Новосибирской области).

Важнейшую роль в развитии территорий играют земельные ресурсы. Активное вовлечение земельных участков сельскохозяйственного назначения в рыночный оборот позволяет привлечь в сельское хозяйство инвесторов и существенные финансовые ресурсы, что обеспечивается при наличии надлежаще оформленных прав собственников и арендаторов таких земельных участков.

Системы планирования использования земель, управления земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности, являются одними из основных инструментов развития территорий.

За счет средств бюджетов необходимо завершить разработку документов территориального планирования муниципальных образований Новосибирской области. Даже в условиях существ-

венных ограничений местных бюджетов органы местного самоуправления должны инициировать формирование инвестиционных предложений и земельных участков для жилищного строительства и размещения объектов экономики, расширять успешную практику создания структур экономического и инвестиционного развития, позволяющих с большей эффективностью использовать земельные, имущественные и финансовые ресурсы муниципальных образований Новосибирской области.

Для того чтобы более полно задействовать благоприятные факторы развития сельской территории области и решить имеющиеся проблемы, необходимо обеспечить на основе проработанной концепции повышения эффективности сельской экономики и создания условий для сохранения сельского образа жизни проведение организационно-экономических, технико-технологических и других мероприятий по повышению эффективности и конкурентоспособности аграрно-промышленного производства, диверсификации экономики села, решению социальных проблем сельских территорий.

Реализация конкурентных преимуществ и возможностей сельских территорий области (наличие в области природно-климатических зон для эффективного ведения сельского хозяйства, накопленный опыт хозяйств – «маяков», демонстрирующих модели устойчивого развития в рыночных условиях, научный потенциал Сибирского отделения Россельхозакадемии, аграрного университета) позволяет обеспечить ведение эффективного сельскохозяйственного производства.

Уход от моноотраслевой структуры производства на селе будет способствовать расширению сфер занятости трудоспособного населения, что существенно повысит социальную привлекательность сельской местности в качестве постоянного места жительства, а также использованию имеющихся ресурсов.

Важнейшим социальным результатом развития сельской экономики станет повышение уровня и качества жизни сельского населения.

Сохранение неурбанистического уклада жизни в сельской местности послужит дополнительным фактором привлекательности сельской местности не только для туристов и отдыхающих, но и горожан, предпочитающих тихий размеренный уклад жизни. Опыт развитых стран и современной России демонстрирует новые типы расселения, когда вокруг мегаполисов возникают при-

городные поселения-спутники, превращающиеся в спальные районы и зоны отдыха обеспеченных слоев населения, готовых вкладывать деньги в создание фамильных усадеб, загородных домов и дач. В таких поселениях сформируется специфическая инфраструктура по снабжению и обслуживанию горожан. Однако это не снимает задачи благоустройства сельских территорий на уровне современных стандартов. Только сочетание сельского уклада жизни с современным уровнем обслуживания и благоустройства обеспечит стабильный приток городского населения в сельскую местность на отдых, туризм и лечение.

Переплетение, взаимозависимость и значимость социальных, экономических и природных факторов в развитии сельских территорий обуславливают необходимость использования комплексного программно-целевого подхода, поскольку в современных условиях проблема повышения эффективности развития сельской экономики и сохранения сельского образа жизни – это комплексная проблема, непосредственно связанная с макроэкономическим развитием страны, осуществлением социально ориентированной политики, направленной на повышение жизненного уровня населения.