

УДК 338:98
ББК 65.9(2Р)-1
С 89

Рецензенты:

Доктор экономических наук Мелентьев Б.В.
Доктор экономических наук Михеева Н.Н.
Доктор экономических наук Малов В.Ю.

С 89 **Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе** / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др. / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – 428 с.

ISBN 978-5-89665-245-8

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

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

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2), П.Ф. Беллендир (гл. 2), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 3), к.э.н. С.Н. Чирихин (гл. 4), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 5, 12), к.э.н. Т.В. Сумская (гл. 1: п. 5), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 6), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 6), А.Н. Голошевская (гл. 6), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 7), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 8), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 9), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 10), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 10), Н.А. Оськина (гл. 10), д.э.н. В.В. Карпов (гл. 11), к.э.н. В.В. Алешенко (гл. 11), Т.А. Кашун (гл. 12), к.э.н. Г.И. Поподько (гл. 13), к.э.н. О.С. Нагаева (гл. 13), Т.А. Игнатова (гл. 13), д.с.н. А.Я. Троцковский (гл. 14), д.с.н. А.М. Сергиенко (гл. 14), к.э.н. Л.В. Родионова (гл. 14).

ISBN 978-5-89665-245-8

© ИЭОПП СО РАН, 2012
© Коллектив авторов, 2012

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2012/SubfedEconPolit/Subfederalnaya_Ekonomicheskaya_Politika.pdf

Глава 13

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОГО И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

13.1. Экономическая безопасность и устойчивость развития региона

Впервые на официальном уровне проблема взаимосвязи национальной и региональной безопасности была рассмотрена в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» (Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537). При этом были определены:

- угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорциями в уровнях развития субъектов Российской Федерации;
- механизм обеспечения национальной безопасности за счет сбалансированного, комплексного и системного развития субъектов Российской Федерации;
- направления обеспечения национальной безопасности на региональном уровне на среднесрочную перспективу (за счет сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии) и долгосрочную перспективу (за счет развертывания полномасштабной национальной инновационной системы).

Несмотря на то что в последнее время этой проблеме уделяется все большее внимание, тема экономической безопасности региона является менее изученной, чем проблема экономической безопасности государства.

До сих пор не выработано однозначного определения региональной экономической безопасности. Так, Л.А. Николаева и И.П. Черная под экономической безопасностью региона понимают «комплекс факторов, призванных обеспечивать предпосылки для его выживания и сохранения его региональных структур в условиях кризиса и будущего развития; защиту жизненно важных интересов страны и ее территорий в отношении ресурсного потенциала; создание внутреннего иммунитета и внешней защищенности от дестабилизирующих воздействий; конкурентоспособность регионов на внутренних и мировых рынках и устойчивость финансового положения страны; условия и образ жизни, достойные цивилизованного человека, и возможности устойчивого и нормального воспроизводства общественных процессов»¹. Из приведенного определения следует, что экономическая безопасность региона является составной частью экономической безопасности страны и не рассматривается как самостоятельная проблема. Более того, ряд исследователей считают, что нарушение экономической безопасности регионов (возникновение депрессивных регионов) является серьезной угрозой экономической безопас-

¹ Николаева Л.А., Черная И.П. Экономическая теория: Учебно-методическое пособие. – Владивосток : ВГУЭС, 1999.

ности страны¹. Тем не менее мы разделяем позицию ученых, которые считают, что региональная экономическая безопасность является не только составной частью национальной безопасности, но и рассматривается для отдельно взятого региона. В этом случае экономическая безопасность характеризуется как состояние устойчивости, стабильности региональной экономики.

Так, Н.В. Фирюлина под экономической безопасностью территориального образования понимает совокупность текущего состояния, условий и факторов, характеризующих стабильность, устойчивость и поступательность развития экономики территории, определенной независимости и интеграции с экономикой Федерации².

В.К. Сенчаков определяет экономическую безопасность региона как «состояние, при котором отсутствуют, сведены к минимуму или устранены внутренние и внешние угрозы сохранения социально-экономического и финансового потенциала региона ниже уровня, достаточного для повышения благосостояния его населения»³.

Определенными недостатками предложенных определений является отсутствие условий достижения состояния экономической безопасности. По нашему мнению, под экономической безопасностью региона необходимо понимать состояние экономической стабильности региональной экономики, сформированной за счет сбалансированных темпов роста производства отраслей специализации, обеспечивающих высокий уровень жизни проживающего населения путем создания производственно-технической, инвестиционной, продовольственной и финансовой безопасности, устойчивой к внутреннему и внешнему негативному воздействию. Таким образом, экономическая безопасность региона складывается из составляющих ее компонентов и не может рассматриваться как однозначное явление.

Как следует из приведенных определений, понятие «экономическая безопасность» коррелирует с понятием «устойчивое развитие». По поводу взаимоотношения понятий «безопасность» и «устойчивость» нет единого подхода. Так, по мнению В.К. Сенчакова, «устойчивость и безопасность – важнейшие характеристики экономики как единой системы. Их не следует противопоставлять, из них каждый по-своему характеризует состояние экономики»⁴. Устойчивость экономики, по мнению Сенчакова В.К., «отражает прочность и надежность ее элементов, вертикальных, горизонтальных и других связей внутри системы, способность выдерживать внутренние и внешние «нагрузки», «восстанавливать нормальное состояние после внезапного его нарушения каким-либо внешним или внутренним фактором»⁵.

¹ *Национальная экономика: Учебник / под общей ред. В.А. Шульги. – М. : Изд-во Рос. экон. ак., 2002.*

² *Экономическая безопасность региона в контексте национальной экономической безопасности / под ред. Н.В. Фирюлиной. – М. : МГУП, 2003.*

³ *Сенчаков В.К. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие. В 4-х книгах. Кн. 4. ИЭРАН. – М. : ЗАО «Финстатинформ», 2002. – С. 83.*

⁴ Там же. С. 33.

⁵ *Геополитика, международная и национальная безопасность. – М., 1999. – С. 323.*

По мнению других исследователей, «экономическая безопасность рассматривается как способность экономики к стабильному и устойчивому развитию, прогрессу и совершенствованию»¹, т.е. устойчивость – это характеристика экономической безопасности, одно из условий ее обеспечения. В таком случае экономическая безопасность и устойчивость – взаимозависимые понятия: без обеспечения устойчивости нет состояния экономической безопасности.

В официальных источниках безопасность определяется как «состояние защищенности личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз», которая позволяет, кроме всего прочего, «обеспечить устойчивое развитие Российской Федерации»². Согласно официальным источникам, устойчивость является результатом достижения состояния безопасности.

Понятие «устойчивое развитие» было введено в мировую науку и политику комиссией Брундланд «как развитие, которое ведет к удовлетворению текущих потребностей общества без уменьшения возможностей будущих поколений удовлетворять их потребности»³.

В настоящее время в различных источниках приводятся следующие определения устойчивого развития. Устойчивое развитие – это стабильное, сбалансированное социально-экономическое развитие общества в пределах хозяйственной емкости биосферы, обеспечивающее эффективную динамику благосостояния нынешнего поколения и способность будущих поколений удовлетворять собственные потребности⁴.

Некоторые авторы определяют устойчивое развитие как процесс, при котором использование ресурсов в экономике, направление инвестиций, ориентация технического развития и институциональные преобразования взаимно согласованы и обеспечивают удовлетворение растущих потребностей как в настоящее время, так и в будущем⁵.

С.Ю. Ветлугин дает следующие характеристики устойчивого развития:

- устойчивое развитие – это процесс, а не окончательное состояние социальной системы;
- устойчивое развитие не предполагает непрерывного роста материальных благ;
- процесс устойчивого развития не должен допускать переноса решения экологических и социальных проблем в будущее;
- устойчивое развитие связано с принятием управленческих решений⁶.

¹ Чимитова А.Б., Миккульчинова Е.А. Вопросы устойчивого и безопасного развития экономики региона: Учебное пособие. – Улан-Удэ : Изд-во ВСГТУ, 2007. – С. 121.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

³ Урсул А.Д. Переход России к устойчивому развитию. Ноосферная стратегия. – М. : Издательский дом «Ноосфера», 1998. – С. 58.

⁴ Экологические аспекты устойчивого развития теплоэнергетики России / Резуненко В.И., Степанов К.А., Седых А.Д. – М. : Издательский дом «Ноосфера». Ч. 1. – 2000. – С. 40.

⁵ Котляков В.М., Трофимов А.М. и др. Комплексные эколого-экономические системы: проблемы изучения // Известия АН, Серия: Географическая. – 1999. – № 1. – С. 8.

⁶ Ветлугин С.Ю. Обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона на основе регулирования инвестиционной деятельности. – СПб. : СПбГИЭУ, 2005. – С. 37.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440, устойчивое развитие подразумевает сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранение благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущего поколений людей¹.

Исходя из данных определений, можно вывести следующие принципы устойчивого развития: 1) необходимость сохранения качества окружающей среды и природных ресурсов; 2) отказ от погони за экономическим ростом любой ценой как основным показателем успешного развития; 3) повышение качества жизни и рост благосостояния населения; 4) признание необходимости учитывать интересы будущих поколений, их право на здоровую среду обитания и ресурсы для развития. С учетом вышесказанного, устойчивое развитие можно определить как достижение желательного равновесия между экономическим ростом, справедливым развитием человеческого потенциала и здоровыми продуктивными экосистемами, т.е., говоря об устойчивом развитии, мы имеем в виду не только экономическую систему саму по себе, но и взаимосвязь ее с социальной и экологической системами.

Крайне важно заметить, что устойчивость характеризует не только статичное состояние объекта, но и его изменение, развитие.

Устойчивость как специфическое качество достигается в результате преодоления действия различных факторов, она не является данностью на продолжительный период времени. Процесс устойчивого развития можно представить как последовательность циклов эволюционного изменения состояний внутри цикла со скачкообразным переходом состояний в конце цикла на новый качественный уровень, который означает новый цикл развития. Исходя из сказанного, можно утверждать, что устойчивость и устойчивое развитие являются управляемыми, и существуют объективные и субъективные механизмы, алгоритмы и технологии, позволяющие регулировать данные процессы.

Наиболее точно понятие «устойчивое развитие», на наш взгляд, отражает следующее определение: под устойчивым развитием следует понимать модель движения вперед, при которой достигается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей, без лишения такой возможности будущих поколений². Применительно к региону категорию «устойчивое экономическое развитие» можно определить как совокупность социально-экономических, политических и прочих взаимоувязанных процессов, позволяющих последовательно увеличивать потенциал региона для удовлетворения возрастающих потребностей проживающих на его территории граждан.

Мы разделяем точку зрения П.Я. Бакланова о том, что под устойчивым развитием региона следует понимать такое его развитие, когда в течение длительных периодов времени сохраняются высокие экономическое, демографи-

¹ О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440.

² *Новая парадигма развития России в XXI веке. Комплексное исследование проблем устойчивого развития: идеи и результаты* / под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. – М. : Academia, 2000. – С. 215.

ческое, социальное и экологическое качества регионального развития. При этом под экономическим качеством регионального развития понимается способность региона в течение длительного периода времени воспроизводить такой объем ВРП на одного человека, который бы обеспечивал накопление, достаточное для устойчивого воспроизводства в будущем и разумно высокий уровень потребления в настоящем. Под демографическим качеством понимается способность региона в течение длительного периода времени обеспечивать нормальный тип воспроизводства населения. Социальное качество – это способность региона в течение длительного периода обеспечивать разумно высокий уровень качества жизни, в том числе потребления населением основных видов товаров и услуг. Экологическое качество – это способность региона в течение длительных периодов времени сохранять достаточный природно-ресурсный потенциал, а также непрерывно сохранять и воспроизводить высокое качество окружающей среды¹. Данное определение отражает многоаспектный характер проблемы устойчивого развития территории.

Исходя из вышесказанного, под устойчивым социально-экономическим развитием территории мы будем понимать динамический процесс функционирования экономической системы, в ходе которого на основе эффективного использования ресурсов территории происходит наращивание экономического потенциала территории и в течение длительного времени обеспечивается высокий уровень жизни проживающего на данной территории населения.

Устойчивое развитие экономики ставит своей целью обеспечение:

- ◆ стабильно высоких темпов экономического развития, достаточных для поступательного движения экономической системы;
- ◆ гармоничного развития отраслей хозяйствования, в том числе отраслей специализации;
- ◆ рационального природопользования;
- ◆ использования энергосберегающих технологий;
- ◆ ориентации на передовые технологии производства;
- ◆ высокого уровня жизни и благосостояния населения;
- ◆ совершенствования методов управления экономическим развитием на основе рационального природопользования.

В условиях устойчивого развития экономической системы, как отмечено в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., обеспечение безопасности означает достижение следующих целей²:

- повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;

¹ Бакланов П.Я. Проблемы и предпосылки устойчивого развития Дальнего Востока России // Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Изд-во КМК, 2002. – С. 338–339.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, п. 6.

- обеспечение экономического роста, который достигается, прежде всего, путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- развитие науки, образования, здравоохранения и культуры путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
- поддержание экологии живых систем и рационального природопользования за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;
- укрепление стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

В таком случае, говоря о взаимосвязи понятий «безопасность» и «устойчивость», можно сказать, что устойчивость, устойчивое развитие есть условие обеспечения экономической безопасности. Без устойчивого развития экономики невозможно достижение и обеспечение экономической безопасности.

13.2. Оценка экономической безопасности Красноярского края и диспропорций его социально- экономического развития

Анализ социально-экономического положения Красноярского края показывает, что в последние годы явными становятся негативные изменения, которые наметились как в производственной, так и в социальной сфере в начале 2000-х годов.

Красноярский край – крупнейший регион в России, располагающий достаточно развитой производственной базой. Об этом свидетельствует объем валового регионального продукта на душу населения. По данному показателю по состоянию на 2008 г. Красноярский край занимает 1-е место в Сибирском федеральном округе, 8-е место – в Российской Федерации, уступая таким регионам как Москва, Санкт-Петербург, Республика Коми и Республика Саха (Якутия), Чукотскому автономному округу, Тюменской и Сахалинской областям (рис. 13.1).

Однако сам по себе показатель валового регионального продукта в расчете на душу населения не характеризует уровень жизни и потребления населения и имеет значение только в сравнении с объемом конечного потребления домашних хозяйств в расчете на душу населения. Как показывает анализ этих показателей, они имеют разнонаправленные тенденции. Так, если объем валового регионального продукта в расчете на душу населения в крае выше, чем в среднем в России, то показатели конечного потребления домашних хозяйств ниже, чем в Российской Федерации, а в последние годы – и в Сибирском федеральном округе (табл. 13.1).

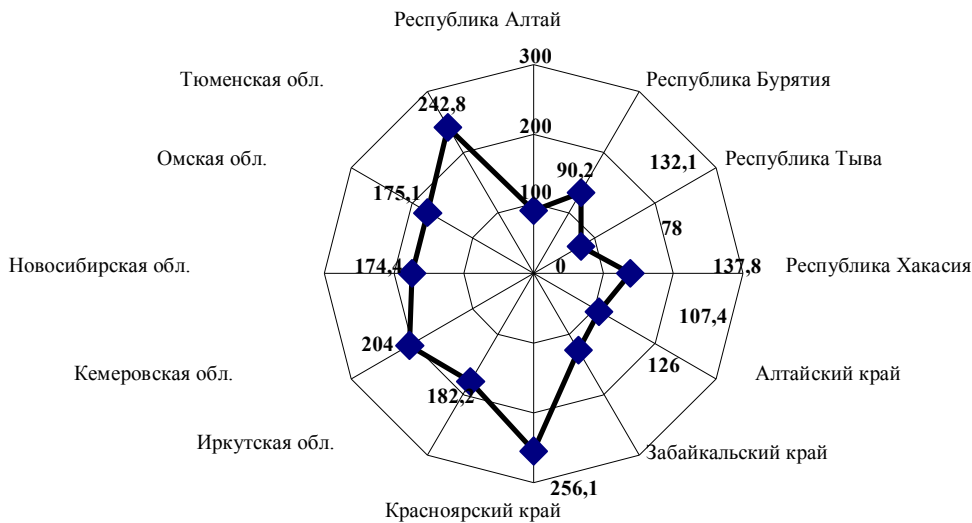


Рис. 13.1. Объем ВРП на душу населения в регионах СФО, тыс. руб. на чел.

Таблица 13.1

Фактическое конечное потребление домашних хозяйств на душу населения в 2000–2008 гг., руб.

Регион	2000	2005	2006	2007	2008
Российская Федерация	24964,9	80169,8	100363,6	125452,6	157075,1
Сибирский федеральный округ	20461,8	69123,5	86859,9	106934,3	131913,1
Красноярский край	28411,2	77472,1	97392,7	89400,6	115236,2

Показатель конечного потребления домашних хозяйств в определенной степени зависит от структуры производства валового регионального продукта и доли продукции конечного потребления, в том числе потребительских товаров и услуг для населения. Кроме этого, имеет большое значение размер денежных доходов населения, которые оно может использовать на потребление.

Относительно низкие показатели конечного потребления домашних хозяйств свидетельствуют о том, что в крае сложилась достаточно неблагоприятная ситуация, когда население потребляет меньше товаров и услуг либо по причине низкого уровня доходов, либо из-за высокого уровня цен на продукцию конечного потребления.

Оценка уровня доходов населения Красноярского края показывает, что уровень их близок к среднероссийскому, хотя и уступает по размеру доходов (рис. 13.2).

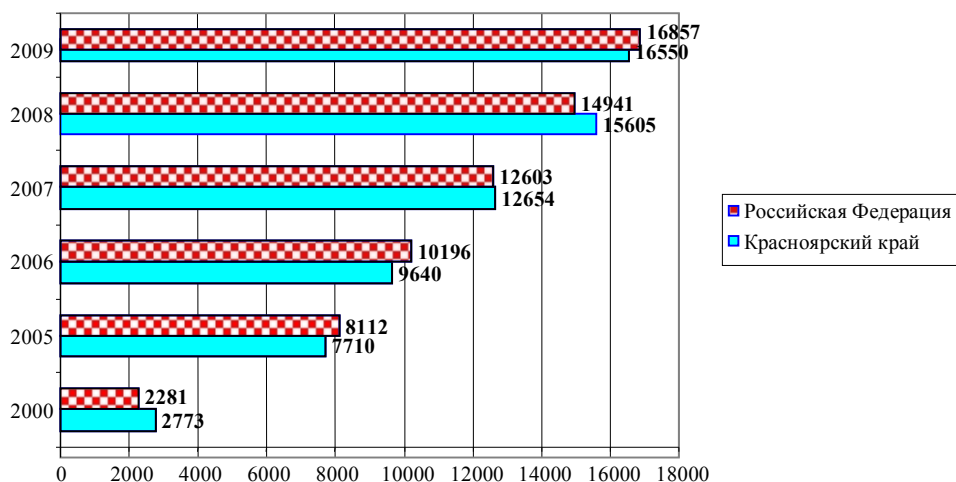


Рис. 13.2. Среднедушевые доходы населения в РФ и Красноярском крае, руб.

Это означает, что население Красноярского края потребляет продукцию по более высоким ценам. Причиной этого является тот факт, что продукция конечного потребления в основной своей массе не производится на его территории и завозится извне. В результате в крае сложились более высокие цены как на продовольственные и непродовольственные товары, так и на услуги жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи, социальной сферы. В результате стоимость фиксированного набора товаров и услуг в крае выше, чем в среднем по Российской Федерации (табл. 13.2).

Таблица 13.2

**Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг
(на конец года)**

Регион	2005 г.		2008 г.		2009 г.	
	руб.	в % к 2004 г.	руб.	в % к 2007 г.	руб.	в % к 2008 г.
Российская Федерация	4709,7	115,1	6973,6	114,9	7714,1	110,6
Красноярский край	4948,8	110,2	7312,9	114,2	7997,5	109,4

Такая ситуация определяет более высокую стоимость жизни населения и требует компенсации как в уровне доходов, так и в повышенном качестве товаров и услуг.

В последние годы в Красноярском крае наблюдается устойчивое изменение структуры промышленного производства в сторону уменьшения доли обрабатывающих отраслей и роста добычи полезных ископаемых (табл. 13.3).

Таблица 13.3

Показатели экономической деятельности Красноярского края

Показатели	2006	2007	2008	2009
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, услуг, млн руб.	51528	612230	568539	565694
В том числе				
структура отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, %	100,0	100,0	100,0	100,0
• добыча полезных ископаемых	5,6	5,7	8,2	14,8
• обрабатывающие производства	83,3	85,6	80,4	71,5
• производство и распределение электроэнергии, газа и воды	11,1	8,7	11,4	13,7
Индекс производства по видам экономической деятельности всего, %	101,0	103,5	104,3	95,4
В том числе:				
• добыча полезных ископаемых	106,2	102,9	107,2	107,4
• обрабатывающие производства	100,5	103,3	101,9	93,4
• производство и распределение электроэнергии, газа и воды	98,4	105,0	112,5	92,1

В настоящее время структура промышленного производства Красноярского края не ориентирована на производство конечных продуктов потребления, что привело к заметному сокращению их производства. Это относится к пищевым продуктам, текстильному и швейному производству, производству машин и оборудования и т.д. Так, в производстве пищевых продуктов наиболее заметное падение наблюдается по таким группам продуктов, как масло животное (более чем в 3 раза), сыры (на 30%), мука (в 1,8 раза), водка и ликёроводочные изделия (в 5 раз) и т.д. В результате уровень использования среднегодовой мощности предприятий – производителей продуктов питания не загружен. По состоянию на 2009 г. мощности предприятий по производству масла животного используются на 17,9%, сыров – на 24,4, крупы – на 8,5, водки и ликёроводочных изделий – на 10,9%.

Текстильное и швейное производство практически прекратили выпуск своей продукции. Так, начиная с 2006 г. в крае не производятся ткани и чулочно-носочные изделия. По состоянию на 2009 г. производство трикотажных изделий по сравнению с 1995 г. сократилось в 7 раз, одежды для взрослых – в 11, детской одежды – в 20 раз и т.д.

Значительная часть предприятий машиностроительного комплекса резко сократили объемы производства либо прекратили свое существование. Так, например, по сравнению с 1995 г. производство лесопогрузчиков сократилось в 9 раз, прицепов и полуприцепов – в 5, морозильников бытовых – в 2 раза и т.д. Производство экскаваторов, телевизоров, стиральных машин прекратилось вовсе.

Основной проблемой, которая мешает успешному функционированию предприятий промышленного производства, является высокая степень износа основных фондов. В частности, в промышленности она составляет более 40%. Наименьший уровень износа – в цветной металлургии (27%) и пищевой промышленности (35%). Во всех остальных отраслях ситуация ещё более критическая: износ основных фондов составляет более 50–60%.

Решению задачи обновления основного капитала в отраслях промышленности мешает относительно низкая инвестиционная активность. Несмотря на рост объема инвестиций в период 2004–2009 гг. в 5 раз, большая их часть направляется в добывающие отрасли. Так, по состоянию на 2009 г. 45,6% объема инвестиций было направлено на добычу полезных ископаемых и только 13,5% – в обрабатывающее производство. Более половины инвестиций обрабатывающего производства было израсходовано на обновление основного капитала металлургического производства и производства готовых металлических изделий. При этом объем инвестиций в машиностроительный комплекс и обработку древесины составил 1,4% от суммы инвестиций, направленных в сферу промышленного производства. Менее 1% инвестиций было направлено на обновление основного капитала предприятий по производству пищевых продуктов и в химическое производство. В этой ситуации основной проблемой промышленного развития Красноярского края является производство неконкурентоспособной продукции, слабо востребованной на внутреннем и внешнем рынке.

Наряду с проблемами развития производства в крае резко обострилась социальная ситуация. Так, рынок труда характеризуется серьезными диспропорциями. Основными из них являются следующие.

Отраслевые диспропорции, характеризующиеся нехваткой кадров в отраслях промышленности и сельского хозяйства и трудоизбыточностью в сфере финансовых услуг, торговли, управлении. Распределение занятых по сферам экономической деятельности (по состоянию на 2009 г.) можно представить в следующем виде:

- в сфере оптовой и розничной торговли занято 16% от общего числа работников (для сравнения: в обрабатывающем производстве занято 14,2%);
- в сфере услуг занято 54,2% работников;
- прирост численности занятых наблюдается: в добыче полезных ископаемых, строительстве, оптовой и розничной торговле, операциях с недвижимостью, образовании, здравоохранении и сфере коммунальных и социальных услуг. В остальных сферах деятельности численность занятых сокращается. Наибольшее сокращение занятых наблюдается в сельском хозяйстве и добывающих отраслях.

Профессионально-квалификационные диспропорции. Несмотря на достаточно высокий уровень образованности рабочей силы, в Красноярском крае сохраняется дефицит работников целого ряда профессий по группам квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. Большие проблемы испытывают предприятия, реализующие крупные инновационные проекты. Дефицит квалифицированных кадров можно объяснить:

- несбалансированностью распределения образовательных учреждений по территориям (концентрация в центре и на юге);
- неэффективным использованием рабочей силы, ее мотивацией на конкретные профессии, снижающей мобильность, сроки адаптации и закрепление кадров, особенно в районах нового промышленного освоения;
- отсутствием привлекательных для высококвалифицированных специалистов условий и качества рабочих мест, предлагаемых работодателями;
- трудоустройством выпускников учебных заведений не по специальности.

Территориальные диспропорции на рынке труда обусловлены сложившейся практикой размещения основных производств. Традиционно основная часть производственного и инвестиционного потенциала была сконцентрирована в центральной части региона. Это усугубляется сложившейся специализацией отраслей народного хозяйства Красноярского края, когда поселения формировали монопредприятия, большинство из которых в настоящее время находятся в сложном финансовом положении. В результате в восточной и западной части края сложилась структурная безработица, которая усугубляется низкой мобильностью работников, накоплением «излишнего населения», не имеющего перспектив трудоустройства.

Возрастные диспропорции. Как следует из анализа распределения занятого населения по возрастным группам, наибольшая их доля приходится на возрастную группу 20–29 лет, где занято 26,1% от общего числа работников. Несмотря на это, за последние годы наблюдается заметное «старение» занятого трудовой деятельностью населения. Так, число занятого населения в возрасте 50–72 года в 2009 г. составило уже 23,3% от их общего числа.

При сохранении сложившихся тенденций в ближайшие 10 лет произойдет снижение численности занятых наиболее трудоактивных возрастных групп. В настоящее время это проявляется в слабом притоке молодых кадров в целый ряд отраслей промышленности в силу сложившегося предпочтения, тяжелых условий труда и относительно низкого уровня оплаты труда.

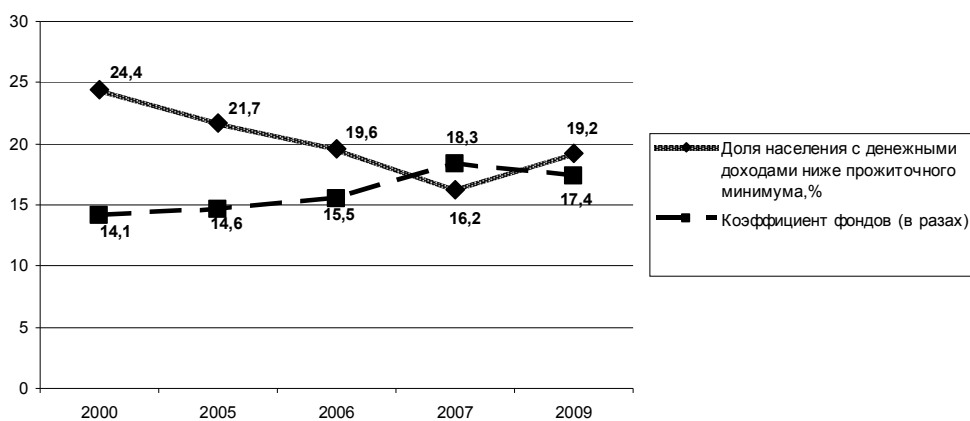


Рис. 13.3. Индикаторы денежных доходов населения Красноярского края

Диспропорции на рынке труда и относительно высокий уровень безработицы в муниципальных образованиях края приводят к тому, что растет доля лиц, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, и остается достаточно высокий разрыв между бедной и богатой частью населения Красноярского края (рис. 13.3).

Показатели, характеризующие качество жизни населения на территории, имеют негативные тенденции.

Так, заметно растет смертность населения, падает рождаемость, естественный прирост населения с 2000 по 2008 год стал отрицательным, и только в 2009 г. наблюдается небольшой его прирост (рис. 13.4).

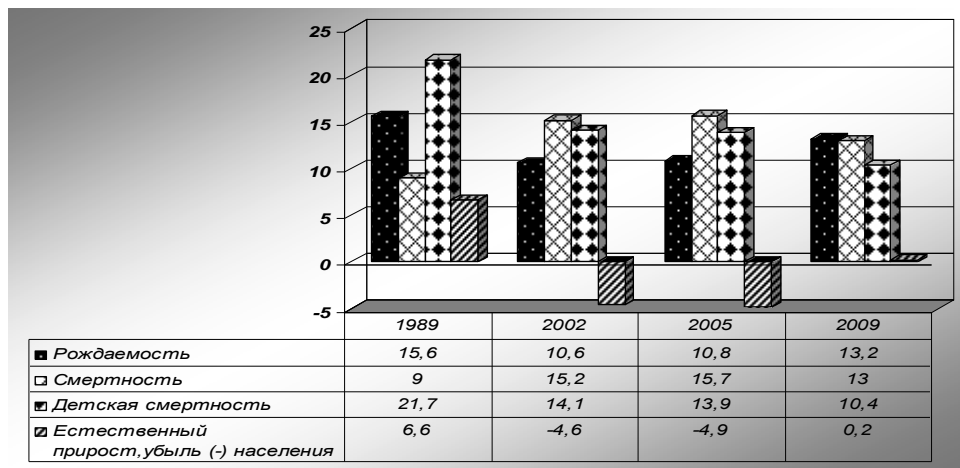


Рис. 13.4. Рождаемость, смертность, естественный прирост населения Красноярского края в расчете на 1000 чел.

Одним из показателей уровня жизни населения, характеризующим качество жизни, является заболеваемость. Показатели заболеваемости характеризуют негативные изменения качества жизни населения, проживающего на территории Красноярского края. За период 2000–2009 гг. заболеваемость выросла абсолютно (на 119%) и в расчете на 1000 чел. (132%) (рис. 13.5).

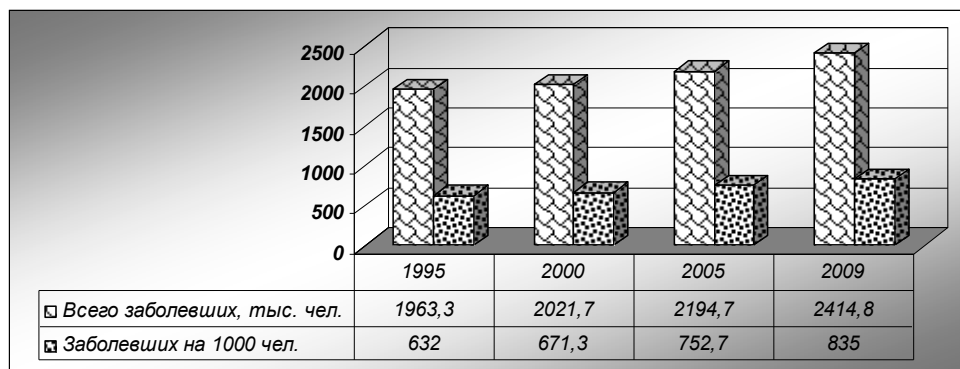


Рис. 13.5. Заболеваемость населения Красноярского края

Наиболее высокими темпами растет заболеваемость системы кровообращения, эндокринной системы, новообразования, болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани. Самые высокие темпы роста за период 1995–2009 гг. характерны для заболеваний системы кровообращения (3,1 раза), онкозаболеваний (2,1 раза) и заболеваний эндокринной системы (1,9 раза).

Высокая заболеваемость населения края является основной причиной смертности. Так, только в 2009 г. причиной смерти у 48% умерших являлись болезни системы кровообращения и у 16% – онкологические заболевания (смертность от онкозаболеваний имеет тенденцию к росту).

Диспропорции социально-экономического развития Красноярского края представляют определенную угрозу для его экономической безопасности. Насколько угрозы могут быть реальными, можно определить на основе оценки экономической безопасности с помощью соответствия индикаторов экономической безопасности их пороговым значениям¹ (табл. 13.4).

Таблица 13.4

**Оценка индикаторов экономической безопасности
Красноярского края, 2008–2009 гг.**

Индикатор экономической безопасности	Пороговое значение	Краснояр- ский край	Соотно- шение, %
ВРП на душу населения, руб.	241767	256130,1	105,9
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств, тыс. руб./чел.	157,1	115,2	73,3
Доля инвестиций в основной капитал обрабатывающего производства, %	14,4	13,4	93,1
Износ основного капитала обрабатывающего производства, %	41,1	38,6	93,4
Рентабельность производства продукции обрабатывающего производства, %	13,4	52,1	388,8
Смертность (число умерших на 1000 чел.)	14,2	13,0	91,5
Детская смертность	8,1	10,4	128,4
Заболеваемость (число заболевших на 1000 чел.)	802,5	835	104,0
Уровень денежных доходов на душу населения, руб./чел.	16857	16570	98,3
Коэффициент фондов (раз)	16,7	17,4	104,2
Доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, %	13,2	18,4	139,4
Уровень безработицы, % от экономически активного населения	8,4	9,5	113,1
Численность студентов вузов на 10 тыс. чел.	523	432	82,6
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, тыс.т	19,0	2446	128,7 раз

¹ Пороговые значения определялись как средние данные по России.

Как показывает сравнение индикаторов экономической безопасности Красноярского края с пороговыми значениями, по 10 из 14 показателей пройден порог безопасности. При определенном «благополучии» в развитии производственной сферы уровень социального развития остается крайне неудовлетворительным. Основные индикаторы безопасности, характеризующие «качество жизни» населения (детская смертность, заболеваемость, уровень дифференциации доходов, уровень безработицы и т.д.), выше пороговых значений. Это означает, что сложившийся уровень развития производства не обеспечивает высокий уровень жизни населения. Низким является технический уровень производства, крайне высока доля вредных производств и технологий, загрязняющих атмосферу. Более того, наличие «вредных» для здоровья производств, использование устаревших технологий на большинстве промышленных предприятий и экономия на мероприятиях по защите окружающей среды определяют низкий уровень качества жизни населения Красноярского края. Это подтверждают показатели выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, которые на территории края в 128 раз выше, чем в среднем по РФ. Оценка экономической безопасности Красноярского края по критериям экономической безопасности показывает, что сложившиеся в настоящее время проблемы и диспропорции социально-экономического развития представляют серьезные угрозы. Они выражаются в следующем:

- ориентация развития экономики региона на экспортно-сырьевой вариант с целью обеспечения минерально-сырьевыми ресурсами других регионов России и стран зарубежья;
- ограничение развития производств с высокой долей добавленной стоимости;
- снижение уровня конкурентоспособности основных видов производимой продукции;
- уменьшение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и ограничение социально-экономического развития территории;
- отток населения за пределы края и ухудшение демографической обстановки¹;
- потеря наиболее квалифицированных кадров и отсутствие возможностей для развития высокотехнологичных производств;
- приток низкоквалифицированной рабочей силы, которая не может обеспечить производство конкурентоспособной продукции;
- рост безработицы и усиление диспропорций на рынке труда;
- увеличение социальной напряженности.

Это означает, что состояние экономической безопасности Красноярского края находится под угрозой. Большинство показателей экономической безопасности свидетельствуют о том, что край находится в зоне непредсказуемых и необратимых негативных последствий.

¹ С 2000 по 2007 год число выбывших превышает число прибывших, миграционный рост является отрицательным, и только с 2008 г. миграционный прирост населения стал положительным.

Для ликвидации угроз экономической безопасности развития региона необходима региональная политика, которая позволит обеспечить безопасное устойчивое социально-экономическое развитие территории. Примером такой региональной политики может служить предложенный механизм обеспечения устойчивого социально-экономического развития сырьевых территорий Красноярского края.

13.3. Механизм обеспечения устойчивого социально-экономического развития сырьевых территорий Красноярского края

Экономика северных территорий Красноярского края носит преимущественно сырьевой характер. На сегодняшний день перспективное социально-экономическое развитие данных районов края связано с освоением их минерально-сырьевого потенциала. Основной особенностью социально-экономического развития сырьевой территории является существенная зависимость от динамики разработки месторождений минерально-сырьевых ресурсов. Неизбежная ограниченность запасов месторождений не может не вести к ограниченности того времени, в течение которого сохраняется стабильное социально-экономическое развитие данной территории.

Проблемы социально-экономического развития сырьевой территории еще более обостряются в условиях Крайнего Севера, что обусловлено повышенной ранимостью северной экосистемы, ограниченной возможностью диверсификации экономики, высокой ресурсоемкостью производства, суровыми природно-климатическими условиями жизни населения. Как показывает зарубежный и российский опыт, в таких районах устанавливается моноотраслевой характер хозяйствования. В результате после исчерпания полезных ископаемых и ухода добывающих компаний территория получает депрессивную экономику, истощение ресурсного потенциала, нарушение экосистемы и ряд сложных социально-демографических проблем.

Поэтому для сырьевой территории, расположенной в условиях Крайнего Севера, особую актуальность приобретает разработка стратегии долгосрочного социально-экономического развития, основанной на принципах устойчивого развития.

Первоочередной задачей, требующей решения в период активного освоения невозобновляемых минерально-сырьевых ресурсов, для сырьевой территории является создание резерва устойчивости, обеспечивающего ее дальнейшее развитие после истощения минерально-сырьевой базы. Поэтому для данной территории важным является разработка и применение механизма управления устойчивым социально-экономическим развитием.

Под механизмом управления устойчивым социально-экономическим развитием сырьевой территории следует понимать систему взаимодействующих рычагов, максимизирующих социально-экономические эффекты освоения минерально-сырьевого потенциала, обеспечивающих преобразование

экономического потенциала невозпроизводимых минерально-сырьевых ресурсов в воспроизводимый потенциал и создающих условия для сбалансированного развития экономики территории.

Основными элементами данного механизма, по нашему мнению, являются: стратегия освоения минерально-сырьевых ресурсов, стратегия формирования и использования доходов территории от освоения сырьевых ресурсов, стратегия формирования и высвобождения трудовых ресурсов сырьевого сектора, выбор отраслей диверсификации, а также определение темпов и масштабов их развития.

Стратегия освоения минерально-сырьевых ресурсов подразумевает очередность вовлечения месторождений в разработку, планируемые объемы и темпы добычи сырья. В интересах устойчивого развития сырьевой территории данная стратегия должна обеспечить максимальную продолжительность периода получения социально-экономических эффектов от освоения минерально-сырьевых ресурсов для территории и создание условий для ее перехода на новую «постсырьевую» стадию развития.

В связи с этим следует рассмотреть стратегию поэтапного освоения месторождений минерально-сырьевых ресурсов территории, когда каждое последующее месторождение вовлекается в разработку на пике добычи из предыдущего. В то время как первоначальное месторождение вступает в стадию падающей добычи, на последующем уже ведется активная добыча сырья, доход от которой направляется на освоение третьего месторождения и оснащение первого технологиями. При этом по каждому месторождению следует установить нижний предел годового темпа отбора сырья, что исключает выборочную отработку более производительных и более легких объектов добычи. Данная стратегия позволит продлить этап активного функционирования сырьевого сектора, тем самым увеличить совокупный социально-экономический эффект для территории.

Основным условием, определяющим возможность перехода сырьевой территории к устойчивому социально-экономическому развитию, является получение территорией значительных рентных доходов от освоения ее природно-ресурсного потенциала и использование их для формирования «резерва устойчивости».

Формирование доходов сырьевой территории преимущественно определяется действующей системой налогообложения, в том числе системой специального налогообложения сырьевого сектора и сложившимися межбюджетными отношениями. Установление системы налогообложения является компетенцией федеральных органов власти, в связи с этим территория может лишь в незначительной степени оказывать влияние на механизм формирования ее доходов. Поэтому представляется необходимым рассмотреть возможности повышения доходной базы местных бюджетов при действующей системе налогообложения и бюджетном законодательстве, а также предложить концептуальные положения механизма формирования доходов территории сырьевой специализации, основанного на рентном принципе.

При действующей системе налогообложения сырьевого сектора основным финансовым источником формирования «резерва устойчивости» на уровне муниципального района может быть только налог на прибыль, поступления по которому неизбежно увеличатся в период активного развития сырьевого комплекса. При этом, учитывая необходимость решения проблемы долгосрочного социально-экономического развития сырьевой территории, представляется необходимым увеличить норматив отчислений в местные бюджеты от налога на прибыль, причитающегося региону, а также передать бюджетам муниципальных районов большую часть поступлений по НДС и регулярным платежам за пользование недрами, подлежащим зачислению в бюджет региона. Осуществление данных мер возможно в соответствии с бюджетным законодательством РФ, а их реализация позволит создать хоть какую-то финансовую базу для формирования «резерва устойчивости» территории в период активного освоения ее минерально-сырьевого потенциала.

При переходе на предлагаемую систему специального налогообложения сырьевого сектора главным финансовым источником формирования резерва устойчивости территории должен выступать рентный платеж, непосредственно направленный на изъятие рентных доходов. Поэтому были разработаны основные концептуальные положения механизма рентного платежа в сырьевом секторе, которые можно сформулировать следующим образом.

1. Рентный платеж представляет собой инструмент, с помощью которого осуществляется изъятие дифференциальной природной ренты. В связи с этим необходимо разделять понятия «ренты» и «рентного платежа». Как явление рента возникает и существует независимо от того, как ею потом распорядятся, величина ренты не зависит от размеров установленных налогов и платежей.

2. Объектом установления рентного платежа должно являться конкретное месторождение или определенный участок природных ресурсов, поскольку рента образуется на определенном объекте природопользования, и ее величина зависит от природно-географических и других особенностей данного объекта, а также от стадии освоения месторождения.

3. Исчисляться единый рентный платеж должен именно с ренты, т.е. дохода, превышающего средний, который получило бы данное предприятие, если бы направило имеющийся у него капитал на иные цели.

4. При установлении рентного платежа следует исходить из справедливого и обоснованного раздела рентного дохода между недропользователем и государством. Та часть рентного дохода, которая определяется природными качествами объекта (дифференциальная рента I), по праву собственности на недра должна принадлежать государству. Другая ее часть, обусловленная предпринимательской деятельностью инвестора (дифференциальная рента II), должна принадлежать последнему.

5. Рентный платеж не соответствует статусу налога, поскольку по определению Налогового кодекса РФ налог не может и не должен отражать индивидуальный характер финансовых изъятий, взимаемых с каждого объекта налогообложения. Рентный платеж определяется отдельно для каждого место-

рождения, а его конкретные параметры должны устанавливаться в лицензионном соглашении.

6. И, наконец, при распределении рентного платежа между уровнями бюджетной системы должен соблюдаться приоритет интересов территории сырьевой специализации, поскольку, как правило, доходы от природных ресурсов составляют основную статью доходов бюджетов данных территорий. Кроме того, на региональном и местном уровне решаются проблемы разработки, эксплуатации и воспроизводства природных объектов, а также вопросы преодоления неблагоприятных последствий масштабного освоения природных ресурсов.

Для устойчивого социально-экономического развития территории сырьевой специализации важно не только изъятие и получение территорией доходов от освоения ее невоспроизводимых ресурсов, но и продуманная стратегия их использования. Важность данной стратегии обусловлена еще и временным характером данных доходов.

Представляется, что интересам устойчивого социально-экономического развития территории сырьевой специализации наиболее соответствует следующая схема использования рентных доходов.

- Часть рентного дохода направляется на финансирование повышения уровня жизни населения территории. При этом представляется, что финансовые средства должны направляться не индивидуально гражданам (по крайней мере на первом этапе), а идти на финансирование социальных программ, развитие социальной сферы, создание фондов льготного ипотечного кредитования и т.д. Конкретные направления использования рентных доходов на социальные нужды должны определяться с учетом специфики каждой отдельной сырьевой территории.

- Остальную часть рентных доходов следует аккумулировать в специальных финансовых фондах для решения социально-экономических проблем территории в будущем и диверсификации местной экономики.

Что касается соотношения между целями сбережения и развития местной экономики, то представляется более целесообразным развести эти цели по разным институтам. Целью сберегательного фонда является сбережение и приумножение доходов для последующей компенсации выпадающих бюджетных доходов после снижения объемов добычи. Назначением инвестиционного бюджета развития является финансирование диверсификации экономики территории и стимулирование инвестиционных процессов. Конкретные пропорции распределения доходов должны определяться особенностями территории и приоритетами, стоящими перед территорией в тот или иной момент времени. Так, например, для северных территорий с ограниченной возможностью диверсификации экономики на первое место выступает финансовая диверсификация источников доходов. Следовательно, большая часть рентных доходов должна направляться в сберегательный фонд.

Переход сырьевой территории к устойчивому социально-экономическому развитию в обязательном порядке требует диверсификации ее экономи-

ки. Возможности диверсификация экономики северных районов Красноярского края ограничены в силу удаленности от основных рынков сбыта, неразвитости транспортной инфраструктуры, высокой ресурсозатратности производства. Однако представляется возможным выделить отрасли, которые в совокупности могут ослабить зависимость экономики территории от добывающей отрасли и обеспечат экономическую базу социально-экономического развития территории после истощения ее минерально-сырьевого потенциала.

Представляется, что процесс диверсификации экономики сырьевой территории, расположенной в условиях Крайнего Севера, должен включать:

- создание условий для развития производств, связанных с комплексным освоением и использованием всей гаммы минерально-сырьевых и природных ресурсов (включая лесные ресурсы, твердые полезные ископаемые);
- создание перерабатывающих производств и таким образом достройку структуры сырьевого сектора экономики территории;
- развитие транспортной и производственной инфраструктуры территории;
- развитие традиционного хозяйства коренных малочисленных народов Севера;
- стимулирование частнопредпринимательской инициативы в сфере услуг;
- усиление внимания к укреплению и развитию человеческого потенциала территории и создание на этой основе предпосылок формирования современной инновационно ориентированной экономики.

Стратегия в области занятости в добывающих районах должна быть направлена на максимальное использование местных трудовых ресурсов для освоения месторождений минерально-сырьевых ресурсов. При этом необходимо не допустить чрезмерный рост численности населения районов освоения, оптимально используя механизм внутрирегиональной вахты. Учитывая отрицательные стороны применения вахтового метода и чрезмерного роста численности населения, необходимо соизмерять объем и темпы добычи сырья с наличием трудовых ресурсов и возможными социально-экономическими последствиями способов их формирования.

Основные инструменты управления устойчивым социально-экономическим развитием сырьевой территории представлены в табл. 13.5. С точки зрения создания условий для устойчивого социально-экономического развития сырьевой территории все перечисленные элементы тесно взаимосвязаны. Следовательно, при выборе одного параметра (например, темпов добычи) необходимо оценивать его долгосрочные социально-экономические последствия с учетом других элементов (системы налогообложения, возможных темпов и масштабов диверсификации экономики и т.д.). Поэтому следует определить оптимальное сочетание параметров данных элементов, при которых возможен выход сырьевой территории на траекторию устойчивого социально-экономического развития.

Инструменты управления устойчивым социально-экономическим развитием сырьевой территории

Основные сферы управления	Инструменты управления
Стратегия освоения минерально-сырьевых ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> • порядок предоставления прав на пользование недрами (условия лицензии, использование конкурсной системы предоставления прав на пользование недрами, заключение лицензионных соглашений с недропользователями); • усиление эффективности контроля за выполнением условий пользования недрами, приостановление действия или аннулирование лицензий; • применение инструментов налогового регулирования, предоставление государственных и муниципальных гарантий для стимулирования геологоразведочных работ и разработки месторождений на начальной стадии, а также на затухающем этапе стадии падающей добычи для обеспечения необходимой степени выработки запасов месторождений.
Стратегия формирования и высвобождения работников сырьевого сектора	<ul style="list-style-type: none"> • заключение лицензионных соглашений с недропользователями, в которых необходимо предусмотреть порядок использования трудовых ресурсов, разработку и выполнение недропользователями программ переподготовки и переобучения увольняемых работников или выплаты компенсации затрат на переезд увольняемым работникам; • создание «социальных» предприятий, основной целью которых является сохранение рабочих мест и передача им низкорентабельных месторождений с условием применения льготного налогового режима.
Стимулирование инвестиционной активности в несырьевом секторе экономики	<ul style="list-style-type: none"> • прямое инвестирование из средств инвестиционного фонда развития, формируемого за счет доходов от освоения сырьевых ресурсов территории; • предоставление государственных и муниципальных гарантий; • предоставление бюджетных кредитов из региональных и местных бюджетов на финансирование инвестиций в приоритетные проекты; • субсидирование процентных ставок по коммерческим кредитам; • предоставление налоговых льгот по налогу на прибыль, региональным и местным налогам; • предоставление инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль, региональным и местным налогам; • информационно-коммуникационная поддержка.

Обоснование параметров основных элементов предлагаемого механизма были выполнены на примере Эвенкийского муниципального района Красноярского края на основе сценарного подхода. Для оценки социально-экономических последствий рассматриваемых сценариев использовалась имитационная модель оценки влияния сырьевого сектора на социально-экономическое развитие территории.

В настоящее время Эвенкийский муниципальный район относится к новым перспективным нефтегазодобывающим районам. Основными факторами, определяющими перспективность развития нефтегазодобычи на территории данного района, являются значительный ресурсный потенциал и высоко-

кое качество углеводородного сырья. Несмотря на незначительные объемы добычи, нефтегазовый комплекс уже сейчас играет заметную роль в экономике Эвенкийского муниципального района. Так, по состоянию на 2009 г. нефтегазодобывающая отрасль в структуре промышленного производства района занимает более 60%, доля работающего населения, занятого в НГК, составляет 30%.

Было проанализировано социально-экономическое развитие Эвенкийского муниципального района в показателях устойчивого развития, на основании чего сделан вывод о том, что его сегодняшнее социально-экономическое положение характеризуется как не соответствующее концепции устойчивого развития.

В связи с этим представляется необходимым уже на начальной стадии освоения нефтегазовых ресурсов района сформировать основные положения механизма управления его устойчивым социально-экономическим развитием.

Формирование возможных сценариев социально-экономического развития Эвенкийского муниципального района основывалось на изменении параметров основных элементов механизма управления устойчивым социально-экономическим развитием территории.

Варианты *сценария стратегии освоения нефтегазовых месторождений* Эвенкийского муниципального района формировались с учетом различной последовательности вовлечения месторождений в разработку и темпов отбора запасов.

В рамках *налогового сценария* рассматривались действующая система налогообложения и предлагаемая система специального налогообложения нефтегазового комплекса, базирующаяся на рентном принципе. В свою очередь, при действующей системе налогообложения рассмотрены две схемы межбюджетного распределения налоговых доходов: а) в соответствии с действующей системой межбюджетных отношений; б) с учетом изменения пропорций распределения налоговых доходов между краевым и местным бюджетами в пользу местного бюджета.

Сценарий *использования получаемых территорией доходов* от активного освоения ее нефтегазовых ресурсов включает следующие варианты:

- все доходы, получаемые территорией от активного освоения нефтегазовых ресурсов, тратятся полностью в год их получения на текущее потребление, преимущественно на социальную сферу и финансирование социальных программ;
- часть доходов, получаемая территорией от освоения углеводородных ресурсов, аккумулируется в специальных финансовых фондах для их последующего инвестирования с целью приумножения доходов и/или диверсификации экономики.

При этом в рамках второго варианта исследовались различные ситуации, отражающие степень диверсификации экономики Эвенкийского муниципального района.

С учетом особенностей анализируемой территории были определены возможные отрасли диверсификации экономики Эвенкийского муниципаль-

ного района, позволяющие снизить зависимость района от единственной нефтегазодобывающей отрасли и создать экономическую базу для устойчивого социально-экономического развития района в период после истощения углеводородных ресурсов. При этом основной упор должен быть сделан не на развитие крупных промышленных производств, которые могут принести непоправимый вред трудно восстанавливаемой северной природе, местному укладу жизни, условиям проживания коренных малочисленных народов Севера, а на развитие тех отраслей, которые обеспечивают производство уникальной продукции или услуг, используя в полной мере накопленные навыки и опыт местного населения, учитывая местные традиции и культуру, и основаны на бережном отношении к природе.

Варианты *сценария стратегии формирования трудовых ресурсов* нефтегазового комплекса района предполагают различные сочетания привлечения для освоения месторождений местных трудовых ресурсов и использования вахтового способа (преимущественно внутрирегиональной вахты).

Анализ социально-экономических последствий реализации различных сценариев позволил определить оптимальные параметры элементов механизма управления устойчивым социально-экономическим развитием рассматриваемой территории.

Наилучшие условия для устойчивого социально-экономического развития Эвенкийского муниципального района Красноярского края обеспечивает сочетание стратегии последовательного освоения крупных месторождений углеводородных ресурсов территории; системы специального налогообложения нефтегазового комплекса, основанной на рентном принципе; использование доходов от освоения сырьевого потенциала территории на цели сбережения (60%) и диверсификации экономики (40%); использование схемы формирования трудовых ресурсов нефтегазового комплекса, базирующейся на рациональном использовании местной рабочей силы и применении вахтового метода. Основные социально-экономические результаты реализации предлагаемого механизма представлены в табл. 13.6.

Таблица 13.6

**Результаты прогноза основных социально-экономических показателей
Эвенкийского муниципального района Красноярского края**

Показатели	2009	2015	2020	2025	2030	2035
Собственные доходы бюджета района, млн руб.	450,0	1145,3	1453,1	3507,0	5500,0	9885,8
Собственные бюджетные доходы на душу населения, тыс. руб.	27,20	57,68	67,47	108,09	118,46	177,16
Среднедушевые доходы населения, тыс. руб./мес.	17,47	20,35	26,74	31,56	35,87	41,74

При данном сценарии срок активного освоения потенциала нефтегазовых ресурсов территории составляет около 25–30 лет. За данный период успе-

вадет сформироваться достаточный по размеру сберегательный фонд для финансовой диверсификации источников доходов территории, а также в полной мере достигается развитие альтернативных отраслей экономики района, что позволяет обеспечить стабильное социально-экономическое развитие территории и поддерживать высокий уровень жизни населения территории и после истощения ее минерально-сырьевой базы.

Таким образом, предлагаемый механизм управления устойчивым социально-экономическим развитием сырьевой территории позволяет создать условия для ее устойчивого социально-экономического развития после снижения, а затем и прекращения добычи минерально-сырьевых ресурсов.

Следует отметить, что меры региональной политики по обеспечению безопасного устойчивого развития территории должны учитывать как специфику региона в целом, так и отдельных его территориальных образований. Региональная политика должна предусматривать мероприятия по ликвидации диспропорций социально-экономического развития с учетом перспективного развития региона и отдельных его территорий.

13.4. Проблемы формирования кластерной политики на региональном уровне

Кластерная политика в мировой практике в настоящее время является одним из эффективных средств регионального развития. Возможности кластерного подхода для решения задач, направленных на подъем экономики отдельных отраслей и регионов, демонстрирует зарубежный опыт. Наиболее кластеризованы финская и скандинавская промышленность.

В США многие предприятия работают по модели производства, при которой предприятия кластера находятся в одном регионе и максимально используют его природный, кадровый и интеграционный потенциалы. Как правило, продукция кластеров ориентирована на экспорт или импортозамещение.

Страны Европейского Союза приняли шотландскую модель кластера, при которой ядром такого совместного производства становится крупное предприятие, объединяющее вокруг себя малые предприятия.

Опыт развития кластеров Финляндии имеет большое значение для экономики России, особенно для некоторых ее регионов, в том числе и Красноярского края, которые по масштабу и потенциалу способны существенно превосходить финские при условии целенаправленной государственной политики и инновационной стратегии регионов.

В формировании кластерной политики Красноярского края выбран опыт Баварии, которая является своего рода локомотивом в инновационном развитии Германии. Доля высокотехнологичных отраслей в экономике земли составляет рекордные 65%. От регионов Баварии пришла инициатива «снизу-вверх», исходящая со стороны местных органов власти и объединений бизнес-сообщества по созданию кластеров. Объектом ее проведения являлись пространственные (локальные) промышленные кластеры. Администрация на

местах, разработав на базе анализа потребностей собственную концепцию развития района, реализовала ее посредством «регионального менеджмента», создавая или развивая определенный кластер. В основе успешности работы структуры регионального менеджмента – содействие, шефство и реклама со стороны местной администрации, которая вполне может быть учредителем и входить в руководство.

В Красноярском крае, имеющем богатые лесные ресурсы, необходимо формировать лесоперерабатывающий кластер, в качестве примера рассматривая опыт формирования кластера Финляндии в области лесопереработки. Следующий кластер, который формируется на региональном уровне в целях повышения конкурентоспособности края, – это машиностроительный. Машиностроение в крае исторически являлось системообразующей отраслью. Поэтому формирование региональных кластеров в сфере лесопереработки и машиностроения позволит повысить не только конкурентоспособность Красноярского края, но и способствовать социально-экономическому развитию региона.

В Красноярске по инициативе администрации города при взаимодействии науки и бизнеса представлена тематика кластеров со схожей структурой Баварии и выделены 18 кластеров, среди которых, в частности, следующие: «Новые материалы», «Глубокая переработка угля», «Аэрокосмическая техника и спутниковая навигация», «Новые коммуникации и информационно-коммуникативная техника», «Машиностроение и приборостроение», «Переработка древесины, лесохимия. Продукты леса», «Солнечный кластер». Развитие данных кластеров будет зависеть от реализации кластерного подхода региона и местных властей.

Согласно концепции развития кластерной политики в Российской Федерации, к числу основных направлений развития кластерного подхода относятся следующие¹:

- ◆ доленое финансирование аналитических исследований структуры кластера, определение целей и направлений развития кластера;
- ◆ создание в кластерах центров по обмену знаниями, привлечение заинтересованных организаций к совместным действиям в рамках кластера;
- ◆ реализация программ содействия выходу предприятий кластера на внешние рынки, проведение совместных маркетинговых исследований и т.д.

Рассматривается и механизм стимулирования малого предпринимательства по субсидированию части затрат по аренде выставочных площадей для участия в выставочно-ярмарочных мероприятиях за рубежом и иных маркетинговых расходов, связанных с выходом на внешние рынки. Однако механизмы субконтрактации – создание центров субподряда как специализированных организаций, выполняющих функции информирования, стимулирования, поддержки и содействия субконтрактации, – непонятны.

Кроме того, как должна быть обеспечена поддержка сети центров субподряда в качестве одного из ключевых элементов инфраструктуры поддерж-

¹ Концепция Кластерной политики в Российской Федерации. – Минэкономразвития, 2008.

ки малого и среднего предпринимательства, за счет каких источников и на каком уровне (региона или муниципалитета) – не ясно, а это имеет большое значение для формирования кластерной политики региона.

Как в России, так и в Красноярском крае и в г. Красноярске основная доля субъектов малого предпринимательства сосредоточена в торговле, а инновационный сектор развит слабо, так как инновационная среда региональной экономики не только имеет многочисленные административные барьеры, но и далека от благоприятной для развития конкурентоспособности экономических субъектов.

Если не переломить данную тенденцию, то российское малое предпринимательство не сможет выйти на качественно новый уровень интеграции всей предпринимательской среды. В этой связи всё более актуальной становится необходимость не просто расширять государственную поддержку промышленно-ориентированного малого предпринимательства, но в рамках промышленной политики Российской Федерации оказывать содействие в формировании и динамичном росте ряда производственно-интегрированных систем, одним из типов которых являются региональные кластеры, включающие малое предпринимательство. Позитивным моментом является то, что в Красноярске в 2010 г. наблюдался рост объемов инвестиций в основной капитал субъектов малого предпринимательства и к уровню 2009 г. составил 131,1%. Однако в структуре распределения малых предприятий по видам экономической деятельности лидирует сфера оптовой и розничной торговли (45,5%), а обрабатывающие производства составили 6,8%¹.

Теоретические и методологические подходы к созданию региональных кластеров, учитывающих специфику малого предпринимательства, практически не разработаны. Кластерная теория формирования конкурентных преимуществ М. Портера является наиболее признанной. Другие исследователи, например, М. Кастельс, изучали эмпирические материалы, касающиеся возникновения и поддержания инновационных сред в США. Е. Бергман посвятил свои работы изучению индустриальных и региональных кластеров. Д. Солье использовал понятие «фильер» для описания групп технологических секторов как более узкую интерпретацию кластера. Наиболее современные теории развития конкурентоспособности на основе кластеров разработаны В. Фельдманом. Положительные стороны данных теорий заключаются в том, что они основаны на обширных эмпирических исследованиях диверсификационных форм в различных странах.

Несмотря на обилие публикаций в экономической литературе по проблемам, посвященным созданию кластеров, особого внимания требует уникальный подход, который позволит выявить конкретные инструменты и проблемы развития кластеров регионов. Необходимо отметить методологический акцент в кластерном подходе на различие между территориально-промышленным комплексом и территориально-промышленным кластером. В геогра-

¹ *Материалы к докладу главы города о деятельности Администрации города в 2010 г. и основных направлениях деятельности на 2011 г. – Красноярск, 2011.*

фии промышленности под ТПК обычно понимается совокупность расположенных рядом друг с другом технологически смежных производств (гидроэлектростанция и алюминиевый завод, НПЗ и нефтехимический комбинат и т.д.). Территориально-производственные кластеры – объединение предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере производства и реализации товаров и услуг. При этом кластеры могут размещаться на территории как одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации.

Региональный кластер – это экономическая агломерация фирм, работающих с синергетическим эффектом в одной или нескольких родственных отраслях хозяйства, образуя при этом между собой кооперационные и конкурентные связи.

Однако если поставщики ресурсов могут находиться на соседней территории, тогда региональный кластер и территориально-производственный кластер можно принять тождественными категориями. Важной отличительной чертой регионального кластера является его инновационная ориентированность. Наиболее успешные кластеры формируются там, где осуществляется или ожидается «прорыв» в области техники и технологии производства с последующим выходом на новые «рыночные ниши». В этой связи многие страны – как экономически развитые, так и только начинающие формировать рыночную экономику – всё активнее используют «кластерный подход» в формировании и регулировании своих национальных инновационных программ. Применение кластерного подхода позволяет достигать расширенного развития малого и среднего предпринимательства.

На примере создания кластера в сфере переработки отходов в Красноярском крае с активным участием малого предпринимательства рассмотрим методологический подход, который предполагает:

- 1) идентификацию кластера по определенным признакам;
- 2) формирование кооперационных и интеграционных связей внутри кластерной организации, в том числе создание ядра, дополняющих обслуживающих и прочих субъектов взаимодействия;
- 3) создание механизма реализации кластерного подхода.

Под территориально-производственным кластером по переработке отходов понимается производственная система, обеспечивающая согласованное взаимодействие субъектов обращения с отходами производства и потребления на определенной территории для реализации циклов потоков вторичных материальных ресурсов вне зависимости от форм собственности на них с целью создания потребительной стоимости продукции и обеспечения экологической безопасности.

Принципиальным отличием территориально-производственного кластера по переработке отходов является принадлежность предприятий, свя-

занных с процессами жизненного цикла отходов, к разным отраслям. Отходы, образующиеся в одной отрасли, могут использоваться в качестве вторичных ресурсов как внутри этой же отрасли, так и в других отраслях.

Главным критерием формирования территориально-производственного кластера в сфере переработки отходов является наличие многоуровневой системы взаимных интересов между предприятиями – участниками подобных структур и основными группами влияния на территории присутствия, в том числе региональными и муниципальными органами власти и населением.

Идентификация условий формирования кластера в Красноярском крае основана на следующих признаках:

- наличие критической массы предприятий одной отрасли, производящих конкурирующие продукты/услуги;
- территориальная близость предприятий кластера, дополняемая активными производственно-хозяйственными связями.

В Красноярском крае есть ряд условий для успешного создания кластеров в сфере обращения отходов. Имеются хозяйствующие субъекты, которые могут кооперироваться и конкурировать в размещении, использовании, обезвреживании отходов, а также фундаментальные, прикладные, научные, образовательные структуры, проектные организации, консалтинговые и аудиторские фирмы, инвестиционные компании, общественные и экологические организации, которые также являются потенциальными субъектами кластера использования в сфере обращения отходов.

Создание кластера в сфере обращения отходов в Красноярском крае имеет ряд проблем, среди которых:

- сфера обращения отходов в регионе не обладает признаками системности (система управления сферой обращения, в том числе и ТБО должна охватывать все аспекты: экономические, технологические, экологические, нормативно-правовые);
- отсутствие стимулирования внутреннего спроса на вторичные ресурсы;
- отсутствие в региональной законодательной базе стимулов по образованию и утилизации отходов в сфере производства и потребления;
- отсутствие механизмов государственной и муниципальной поддержки для предприятий в сфере обращения отходов;
- отсутствие механизмов привлечения инвестиций в переработку отходов.

Кластер по переработке отходов должен обладать следующими признаками:

- однородностью (образование отходов как вторичного сырья);
- наличием кооперации (организация по сбору и транспортировке и т.д.);
- наличием конкуренции (между предприятиями, входящими в кластер);
- синергетическим эффектом (получение прибыли от переработки вторсырья).

В каждом кластере выделяется:

- 1) ядро (базовые предприятия) – объекты, вокруг которого группируются субъекты кластера, выполняющие основной вид деятельности;

- 2) дополняющие объекты, напрямую обеспечивающие функционирование ядра;
- 3) обслуживающие объекты, наличие которых обязательно, но деятельность которых не связана напрямую с функционированием ядра;
- 4) вспомогательные объекты, наличие которых желательно для функционирования других объектов кластера.

Ядром кластера являются базовые объекты – мусоросортировочные комплексы (МСК) соответствующего муниципального образования и резиденты технопарка (технопарк целесообразно создавать как межведомственный с участием КНЦ СО РАН, СФУ, вузов г. Красноярска, правительством края и администрацией г. Красноярска). Важной характеристикой технопарка является наличие субъектов малого и среднего предпринимательства, внедряющих инновационные технологии.

Особым моментом в создании кластера по переработке твердых бытовых отходов (ТБО), ядром которого является комплекс по переработке отходов, является то, что здесь будут задействованы множество субъектов малого и среднего предпринимательства.

Сбором сырья занимаются отдельные фирмы – поставщики сырья, которыми могут быть малые предприятия. Такие предприятия собирают и складировать отходы в определенном месте, затем по мере накопления транспортируют их к месту переработки. Мусороперегрузочные станции (МПС) выполняют кооперационную роль в сборе сырья (отходов) для переработки. Поставщиками необходимого оборудования могут быть сторонние организации, в частности, здесь также могут быть задействованы малые и средние предприятия.

Кластерная модель по переработке отходов помимо ядра – базовых производств по переработке отходов – должна представлять собой взаимосвязанную систему по подготовке кадров управления, созданию инфраструктуры, системы поставщиков оборудования, сырья (отходов) и потребителей. В кластере для повышения конкурентоспособности каждому из субъектов хозяйствования необходима тесная взаимосвязь, что приведет к свободному обмену информацией и быстрому распространению новшеств в каждом отдельном элементе.

Получаемая продукция кластера будет востребована во многих отраслях: в строительстве, стекольной промышленности, мебельном производстве, автомобильной промышленности и в других отраслях.

Следует отметить, что в формировании кластера ключевым моментом является система взаимодействий, которая вовлекает в процесс переработки отходов множество новых организаций, в том числе малые предприятия по сбору отходов у населения и предприятий, транспортные организации, поставщиков оборудования и предприятия по созданию новых продуктов из вторсырья.

Проблема активного включения малого предпринимательства в региональный кластер, определение инновационных приоритетов его развития в системе отношений с другими участниками кластерной организации является

важной задачей для развития региона и формирования конкурентоспособной региональной экономики.

Для формирования кластерной политики региона в результате исследований в кластер необходимо включать активные субъекты малого предпринимательства на основе интегрированности и кооперации с другими хозяйствующими субъектами. Для решения проблем интеграции и кооперации хозяйствующих субъектов при создании кластеров необходимо выполнение следующих задач:

- ◆ исследовать состояние инновационного малого предпринимательства в регионе;
- ◆ рассмотреть ключевые факторы развития кластеров, выделить проблемы и противоречия;
- ◆ проанализировать проблемы и тренды развития региональных кластеров с отражением специфики малого предпринимательства;
- ◆ разработать модель регионального кластера и механизм включения в него малого предпринимательства;
- ◆ разработать направления ускоренного развития малого предпринимательства по инновационному пути, необходимые для построения региональных кластеров.

Выделим основные проблемы, тормозящие развитие кластеров в регионе:

- со стороны спроса: регион не обладает развитым спросом на продукцию кластера;
- со стороны факторов производства: регион не обладает достаточными инновационными ресурсами для использования в отрасли;
- со стороны предложения: в регионе недостаточно производителей, способных сформировать и претворять в жизнь инновационные стратегии развития;
- со стороны инфраструктуры и смежных отраслей: даже если в регионе существуют фирмы – поставщики сырья и материалов, производители оборудования и специализированные институты (в сфере образования, научно-технических исследований, маркетинга, а также технопарки, бизнес-инкубаторы и т.д.), однако недостаточно развита инновационная инфраструктура;
- со стороны государства: отсутствует четкий механизм реализации кластерной политике на региональном уровне;
- со стороны международной внешней среды: отсутствует взаимосвязь фирм в кластере с иностранными партнерами (нет притока инвестиций и новых технологий, специализированной рабочей силы).

Существенной проблемой является то, что в настоящее время в Красноярске из общего оборота субъектов малого предпринимательства на инновационные производства приходится менее 1%, поэтому одной из наиболее существенных задач в разрешении данной проблемы является создание инфраструктурной поддержки. Одним из основных направлений создания

инфраструктурной поддержки малого предпринимательства на муниципальном и региональном уровне является создание бизнес-инкубаторов, технопарков. В настоящее время в крае создается технопарк, который призван сыграть важную роль в формировании региональных кластеров и способствовать развитию малого и среднего предпринимательства.

Ключевой проблемой в создании кластеров является также необходимость совершенствования институциональной среды региональных систем. Эффективная институциональная среда способствует снижению управленческих рисков, транзакционных затрат субъектов экономических отношений и увеличению совокупного дохода региона. В региональном аспекте институциональная среда должна быть направлена на создание правовых, экономических и управленческих механизмов стимулирования вывода на рынок конкурентоспособной инновационной продукции, а также на создание конкурентных преимуществ региона на основе формирования кластерной модели.

Для формирования кластерной модели региона необходимы:

- разработка единого методологического подхода к обоснованию, определению региональной кластерной модели с активным включением малого предпринимательства как инструмента развития;
- выделение приоритетов инновационного развития малого предпринимательства для формирования кластерной политики;
- разработка инструментария оценки инновационного развития региона с помощью системы оценочных индикаторов на основе кластерной модели;
- разработка паспорта кластеров (в Красноярске сформированы паспорта кластеров);
- разработка практических подходов к построению программ региональных кластеров с выделением «базовых предприятий» и «системы подкластеров»;
- исследование в структуре обозначенных карт проблемных полей и перспектив развития;
- разработка практических рекомендаций для администраций Красноярского края и г. Красноярска при управлении инновационным процессом и социально-экономическим развитием региона на основе кластерной политики.

Принципы, заложенные в основу построения регионального кластера, заключаются в следующем:

- региональный кластер следует рассматривать не только в географических границах Красноярского края, но и за его пределами – в соседних регионах;
- инновационное развитие региона зависит от эффективно формирующейся инновационной среды, в том числе для малого предпринимательства;
- участие малого предпринимательства в создании регионального кластера следует рассматривать через систему интеграции и кооперации с другими хозяйствующими субъектами, которая проявляется в развитии его социально-экономических факторов (лизинг, субподряд с крупным бизнесом, венчурное развитие и т. д.) и снижает рыночные и внутрифирменные трансакции

в системе построения регионального кластера, что является выгодным для всех участников кластера;

- особенность инновационного развития регионов на основе кластерного подхода с усилением роли малого предпринимательства определяет необходимость комбинации качественных и количественных методов и приемов оценки его инновационного развития и прогноза в зависимости от ситуации.

Оценка влияния региональных кластеров на социально-экономическое развитие региона выявит:

- общий ресурс, на основе которого формируется ядро кластера, и будущие возможности ограничения в его использовании;
- тренды развития кластеров;
- совокупный прирост производства в случае увеличения производства на единицу продукции на предприятиях, составляющих ядро кластера.

Данные оценки следует производить на основе приемов экономического исследования. Это также позволит провести сравнительный анализ эффективности кластеров. Однако идентификация и оценка эффективности деятельности кластеров сопряжена с целым рядом проблем, основными из которых являются:

- отсутствие на уровне территории необходимой организации статистических данных;
- несовпадение пространственных границ кластеров и территорий, по которым осуществляется статистический сбор данных;
- отсутствие информации по многим качественным характеристикам деятельности кластеров;
- отсутствие единого согласованного перечня измерителей деятельности кластеров и др.

Необходимо обратить внимание на то, что при формировании кластеров следует иметь в виду уже существующие внутри них вертикальные (поставщик/потребитель) и горизонтальные кооперационные и иные хозяйственные связи (общая база потребления производственных и иных ресурсов, единые или, как минимум, полностью совместимые технологии и пр.) на региональном уровне.

На первом этапе необходимо привлекать важнейшие «ноу-хау» и способные к эффективной интеграции развивающие предпринимательские структуры и современные иностранные технологии. Кроме того, для успешного формирования региональных кластеров необходимы эффективные формы стимулирования со стороны государства.

В мировой практике сложились следующие основные формы стимулирования предприятий в рамках кластерных промышленных систем¹:

¹ Цихан Т.В. Кластерная теория экономического развития // Теория и практика управления. – 2003. – № 5. Интернет ресурс: <http://www.subcontract.ru>

- прямое финансирование (субсидии, займы), которые достигают 50% расходов на создание новой продукции и технологий (Франция, США и др.);
- предоставление ссуд, в том числе без выплаты процентов (Швеция);
- целевые дотации на НИР (практически во всех развитых странах);
- создание фондов внедрения инноваций с учетом возможного коммерческого риска (Англия, Германия, Франция, Швейцария, Нидерланды);
- безвозмездные ссуды, достигающие 50% затрат на внедрение новшеств (Германия);
- снижение государственных пошлин для индивидуальных изобретателей (Австрия, Германия, США и др.);
- отсрочка уплаты пошлин или освобождение от них, если изобретение касается экономии энергии (Австрия);
- бесплатное ведение делопроизводства по заявкам индивидуальных изобретателей, бесплатные услуги патентных поверенных, освобождение от уплаты пошлин (Нидерланды, Германия).

Однако в настоящее время в Красноярском крае в рамках кластерного подхода не прослеживается перечисленных форм стимулирования и финансовой составляющей в государственной поддержке. Очевидно, это слабое звено в региональной экономической политике при формировании региональных кластеров.

Преимущества кластерного подхода для органов власти (федеральных, региональных и местных) состоят в том, что он позволяет комплексно, системным образом рассматривать ситуацию в группе взаимосвязанных предприятий, относящихся к разным отраслям. Кроме того, кластерный подход позволяет использовать в качестве «стержня» стратегии развития кластера инициативы, выдвинутые и реализуемые бизнес-сообществами, а также малым предпринимательством, наукой, которые будут успешными при целенаправленной государственной поддержке.

Достижение успеха в формировании кластеров является совместной задачей бизнеса и органов власти соответствующего уровня (федеральной, региональной и муниципальной – в зависимости от масштаба кластера и существующих задач по его развитию); только взаимопонимание и готовность к сотрудничеству между ними гарантируют получение положительных результатов.

Решаемой проблемой в кластерном подходе развития региона является установление постоянного диалога всех участников процесса – малого предпринимательства и крупных предприятий, соответствующих властных структур, сервисных и научно-исследовательских организаций, системы профессионально-технического образования, СМИ и других заинтересованных структур, что позволит реализовывать кластерную политику в регионе.