

Российская Академия Наук
КОЛЬСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР
Институт экономических проблем

СЕВЕР И РЫНОК:
ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОРЯДКА

Основан в 1998 г.

2/2006 (17)

- Финансовая политика и инвестиции
- Экономика природопользования
- Социальная политика
- Экономика Мурманской области
- Промышленная и инновационная политика

Апатиты
2006

Редколлегия

Научно-информационного бюллетеня **СЕВЕР И РЫНОК:**
формирование экономического порядка

Главный редактор: доктор экономических наук, профессор
СЕЛИН Владимир Степанович

Заместитель главного редактора:

кандидат геолого-минералогических наук
КАМЕНЕВ Евгений Арсеньевич

Ответственный секретарь:

зав. издательским отделом
ПАВЛОВА Светлана Анатольевна

Члены редколлегии: кандидат экономических наук, доцент

ВЕРБИНЕНКО Елена Александровна

кандидат экономических наук, доцент

БАШМАКОВА Елена Петровна

кандидат экономических наук, доцент

ДИДЫК Владимир Всеволодович

доктор экономических наук

ИСТОМИН Анатолий Васильевич

кандидат экономических наук

КОБЫЛИНСКАЯ Галина Владимировна

доктор экономических наук, профессор

ЛАРИЧКИН Федор Дмитриевич

кандидат экономических наук

ПАЧИНА Татьяна Максимовна

кандидат экономических наук

РЯБОВА Лариса Александровна

кандидат экономических наук, доцент

ШПАК Алла Владимировна

кандидат технических наук, доцент

ЦУКЕРМАН Вячеслав Александрович

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА И ИНВЕСТИЦИИ

УДК 336.1:352

Т.И.Барашева

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: РАЗГРАНИЧЕНИЕ ДОХОДОВ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Наиболее существенным фактором, снижающим эффективность управления на муниципальном уровне, не позволяющим местному самоуправлению стать действительно независимым институтом, является неурегулированность его финансовых основ. Проводимая ныне реформа местного самоуправления направлена не только на преобразование территориальных основ местного самоуправления, изменение перечня вопросов местного значения, детальное регулирование процедуры передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, регламентацию механизмов управления в муниципальных образованиях, но и на формирование новой финансовой базы муниципалитетов.

Трансформация федерального налогового и бюджетного законодательства до периода начала глобальных реформ, выразившаяся в сокращении местных и региональных налогов, а также доли федеральных регулирующих налогов, привела к снижению налоговой составляющей в доходах нижестоящих бюджетов: в регионах доля налогов снизилась на 6,5%, в муниципалитетах - на 12%, и росту объемов безвозмездных перечислений. Данная тенденция в значительной мере характерна для местных бюджетов. Доля финансовой помощи в среднем по муниципалитетам достигла 40,8% к 2003 г., увеличившись за три года на 12,6%. Таким образом, подобная практика финансовых отношений обуславливает доминирование выравнивающей функции в межбюджетных отношениях и ослабление стимулирующей, что приводит к потере интереса местных властей к наращиванию собственной налоговой базы, росту иждивенческих настроений, зависимости местных бюджетов от региональных и, в результате, исключает возможность реализации принципа реальной самостоятельности бюджетов. В этой связи вопрос об обеспечении финансовых гарантий местного самоуправления выходит на первый план и становится ключевым для проведения реформы местного самоуправления.

Реформирование местных финансов началось с принятия ряда нормативно-правовых актов. Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" от 20.08.04 г. № 120-ФЗ, реализуя принципы и требования, сформулированные в законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", закрепил нормы новой системы межбюджетных отношений в субъектах РФ [1].

В соответствии с Бюджетным кодексом разграничение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации должно обеспечивать возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления выполнять собственные полномочия за счет собственных средств, обеспечивая предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствуя росту заинтересованности органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата.

Новая редакция Бюджетного кодекса РФ, включившая изменения, внесенные Федеральными законами от 20.08.2004 № 120-ФЗ, от 01.07.2005 № 78-ФЗ, от 12.10.2005 № 127-ФЗ, определила (ст.47) источниками формирования доходов местных бюджетов собственные доходы и субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Структура собственных доходов была трансформирована за счет включения в их состав финансовой помощи из бюджетов других уровней, которая по своему экономическому содержанию не должна быть отнесена в данную группу доходов (табл.1), поскольку объем финансовой помощи подлежит ежегодному пересмотру вышестоящим уровнем, тогда как собственные доходы закрепляются на постоянной основе за местными бюджетами и, соответственно, их планирование значительно упрощается. Таким образом, новые положения закона "подменяют" общепринятое содержание понятия "собственные доходы" [3]. По существу происходит "затушевывание" проблемы зависимости местных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня и сокращения дотационности, а также количества дотационных бюджетов.

Таблица 1

Источники собственных доходов местных бюджетов

	Наименование доходов
1.	Налоговые доходы (местные налоги), подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством
2.	Налоговые доходы, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных образований в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и решениями представительных органов местного самоуправления муниципальных районов (для поселений)
3.	Доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального или регионального фондов компенсаций (финансовая помощь)
4.	Неналоговые доходы, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации

Статьей 61 Бюджетного кодекса установлен перечень местных налогов, а также минимальные нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, а также специальных налоговых режимов (табл.2).

К перечню полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено п.2 и 3 ст.58 установление дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты сверх 10 процентов доходов от налога на доходы физических лиц. При этом субъекту РФ предоставлено право выбора между зачислением этих доходов в бюджеты поселений или муниципальных районов

(либо разделении их между этими бюджетами), а также установлением единых (без указания срока) или дополнительных (на соответствующий финансовый год) нормативов. В свою очередь представительные органы муниципальных районов Законом субъекта Российской Федерации могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов.

Таблица 2

Налоговые и неналоговые доходы, закрепленные федеральным законодательством в качестве доходных источников местных бюджетов

Нормативы отчислений	Поселения	Муниципальные районы	Городские округа
Местные налоги			
Земельный налог	100	100	100
Налог на имущество физ./лиц	100	100	100
Минимальные нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, специальных налоговых режимов			
Налог на доходы физических лиц	10	20	30
Единый сельхозналог	30	30	60
ЕНВД	-	90	90
Неналоговые доходы			
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	40	40	40
Госпошлина (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов)	100	100	100

В случае принятия решения о передаче 10 или более процентов налога на доходы физических лиц местным бюджетам по дополнительным нормативам, субъект Федерации должен будет выполнить требования по их расчету в рамках распределения дотаций регионального фонда финансовой поддержки поселений или соответствующей части дотаций регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. В этом случае применяется расчет дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц по подушевому принципу.

Субъект Федерации вправе передать любые налоговые доходы, подлежащие зачислению в региональный бюджет, в местные бюджеты. В этом случае единственным требованием федерального законодательства является установление законом субъекта Федерации единых (для муниципальных образований определенного типа) нормативов без указания срока их действия. Аналогичные требования распространяются на порядок передачи налоговых доходов муниципальными районами поселениям.

Таким образом, закрепление доходных источников за бюджетами муниципальных образований является серьезной процедурой, поскольку, регулируя доли налоговых поступлений, увеличивается налоговая составляющая в местных бюджетах, тем самым усиливается роль стимулирующей функции межбюджетных отношений.

Сложная и многоступенчатая система обеспечения муниципалитетов финансовыми ресурсами наряду с распределением долей налогов по бюджетным уровням включает разработку на уровне регионов порядка формирования и расходования фондов. Фонды финансовой поддержки муниципальных образований создаются с целью сокращения отставания муниципалитетов с низким уровнем бюджетной обеспеченности от уровня, достаточного для выполнения муниципальных полномочий.

Федеральное законодательство вводит в обязанность субъекта Федерации создание фонда финансовой поддержки поселений (РФФПП), распределяемого по подушевому принципу. Принцип подушевого выравнивания предусматривает простоту процесса распределения финансовых средств между муниципалитетами, однако, он не учитывает различия в налоговом потенциале и расходных потребностях муниципальных образований, поэтому не может обеспечить достаточного выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.

В дополнение к региональному фонду финансовой поддержки поселений законом предусматривается создание аналогичного фонда в составе бюджетов муниципальных районов - РФФПП. Дотации данного фонда должны распределяться по более сложной методике. Сочетание регионального и районного фондов финансовой поддержки поселений, с одной стороны, создают гарантии независимости бюджетов поселений и, с другой стороны, позволяют проводить, в рамках единых методик, достаточно точное выравнивание их бюджетной обеспеченности. Вместе с тем средства фондов могут быть заменены нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц, что является предпочтительным в случае, если налоговые базы муниципалитетов незначительно различаются.

Органы государственной власти субъектов РФ имеют право делегировать свои полномочия по расчету и предоставлению подушевых дотаций поселениям органам местного самоуправления муниципальных районов (а также по установлению замещающих их нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц). Этот подход в распределении дотаций в виде субвенций из районного фонда финансовой поддержки поселений позволит существенно упростить администрирование финансовой помощи местным бюджетам.

Устанавливается формирование на региональном уровне фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Распределение РФФПМР(ГО) предусматривается осуществлять, совмещая принцип выравнивания бюджетной обеспеченности и подушевой принцип. В частности, предлагается воспользоваться следующими методами: пропорциональный метод выравнивания, метод выравнивания бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня и комбинированный метод [4].

Более рациональным следует признать пропорциональный метод выравнивания бюджетной обеспеченности, который заключается в распределении средств фондов финансовой поддержки пропорционально отставанию уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов от уровня бюджетной обеспеченности, выбранного в качестве критерия выравнивания. В случае принятия решения о том, что право на получение финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности имеют муниципалитеты, уровень бюджетной обеспеченности которых отстает от среднего более чем на 30% (уровень бюджетной обеспеченности которых находится в интервале от 0 до 0,7), критерий выравнивания будет равен 0,7. Муниципальные образования, имеющие уровень бюджетной обеспеченности выше

данного критерия выравнивания, не будут получать средства из фондов финансовой поддержки [4]. Использование пропорционального выравнивания позволяет сократить, но не полностью ликвидировать отставание менее обеспеченных муниципалитетов от более обеспеченных, что в дальнейшем создаст стимулы для всех получателей финансовой помощи и будет способствовать развитию налоговой базы территорий.

Подобный стимулирующий эффект будет обеспечиваться также при замене дотации из РФФПМР(ГО) дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц, поступающего в консолидированный бюджет региона. Реализация данного подхода позволит увеличить налоговую составляющую в доходах местных бюджетов.

Таким образом, предлагаемый законодательством объем полномочий по формированию механизма межбюджетных отношений внутри субъекта РФ следует оценить, с одной стороны, как закрепляющий за региональными властями широкие регулирующие возможности, диктующие назначающие условия развития муниципальных образований. С другой стороны, унифицированный подход и жесткая детализация закона (например, сколько и каких фондов должно быть создано и др.) сковывает инициативу субъектов Федерации и муниципальных образований по поиску оптимальных решений.

Заявленные негативные факты, обнаружившиеся в процессе межбюджетного реформирования прошлых лет, могут сохраниться в неизменном состоянии и в будущем, если не будут проработаны на глубоком теоретическом уровне альтернативные варианты, провозглашенные в рамках новых положений системы межбюджетных отношений. В целом анализ законодательства позволяет сделать вывод об усилении роли выравнивающей функции, которая проявляется через использование дотационных форм финансирования, распределяемых фондами по подушевому признаку; сокращение налоговой составляющей в доходах нижестоящих бюджетов, т.к. по-прежнему значительно ограничен перечень местных и региональных налогов; усиление зависимости муниципальных бюджетов от региональных бюджетов, поскольку принятие решений по выбору механизма межбюджетных отношений в большей степени отдано на откуп субъектам РФ. Вместе с тем, существует реальная возможность регулирования процессом посредством замены дотации дополнительными нормативами отчислений от налогов, позволяющая сузить уровень перераспределительных средств через вышестоящие бюджеты, стимулировать наращивание налогового потенциала и снизить зависимость местных бюджетов от регионального.

Литература

1. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 12.10.2005).
2. Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" от 20.08.04 г. № 120-ФЗ.
3. Игудин А.Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений // Финансы. 2005. № 10. С.15-19.

4. Приказ Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243 "О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений".

УДК 336.14:353

Т.А.Зубарева

**СТАБИЛЬНОСТЬ СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ
В БЮДЖЕТАХ РЕГИОНОВ КАК ОСНОВНАЯ ГАРАНТИЯ
ПРИ ВЫПУСКЕ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАЙМОВ
(НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

В настоящее время выход региональных и муниципальных органов власти на рынок субфедерального и муниципального заимствования преследует две цели: покрытие дефицита бюджета и погашение долга.

На наш взгляд, появлению инвестиционной цели в эмитировании долговых ценных бумаг регионами и муниципалитетами будет способствовать реформа местного самоуправления и перераспределение финансовых полномочий между всеми уровнями управления. В этой связи имеет смысл рассмотреть вопрос кредитоспособности регионов-эмитентов.

С точки зрения инвестора, вкладывающего свои средства в покупку облигаций региональных и муниципальных эмитентов, основной гарантией и основным обеспечением региональных и муниципальных долговых обязательств является наличие собственной налогооблагаемой базы в регионе (муниципалитете), способности государственных органов власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления взимать налоги и получать доходы от использования находящегося в их собственности имущества.

К факторам, определяющим кредитоспособность региона-эмитента (муниципалитета-эмитента), можно отнести следующие: экономические, финансовые, качество управления бюджетным процессом и долгом, социальные и политические.

В данной статье основное внимание уделяется анализу бюджетных показателей, которые являются одной из составляющих финансовых факторов.

В свою очередь, среди бюджетных показателей одним из основных является стабильность источников поступлений в региональный (местный) бюджет.

Известно, что источниками доходов бюджетов регионального и муниципального уровней являются следующие поступления: налоговые, неналоговые и безвозмездные перечисления из федерального бюджета для региона, а для местного бюджета - из регионального бюджета. В свою очередь налоговые и неналоговые доходы в сумме составляют собственные доходы бюджета. Таким образом, стабильность источников поступлений в соответствующий бюджет зависит от структуры доходов бюджета, а именно от соотношения собственных доходов,

поступлений из вышестоящего бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета в покрытии расходов бюджета.

Очевидно, что наиболее стабильными являются собственные доходы бюджета, на управление которыми самым непосредственным образом влияют органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Что же касается поступлений из бюджетов вышестоящих уровней (субвенций, дотаций, субсидий), то для регионов и местных бюджетов этот источник доходов является наименее стабильным.

Это объясняется, на наш взгляд, прежде всего тем, что продолжают множественные реформы: местного самоуправления, административного устройства, системы социальной поддержки и ожидаются реформы жилищно-коммунального хозяйства, естественных монополий в области энергетики, а в последнее время к ним присоединились и так называемые национальные проекты в сфере здравоохранения, образования.

Такая многочисленность реформ создает условия для нестабильности и снижает предсказуемость параметров бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Это влечет за собой невозможность долгосрочного финансового планирования для органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что в свою очередь мешает осуществлению необходимых вложений в инфраструктуру и сдерживает потенциальный рост кредитоспособности региональных и местных органов власти. Проще говоря, сколько вышестоящий уровень посчитает нужным "кинуть" нижестоящему, так тому и быть, причем зачастую, в основе решения о размере "подачки" не имеется четкого экономического обоснования.

Многие экономисты, изучающие рынок субфедеральных и муниципальных заимствований, сходятся во мнении, что эффективность заимствования может быть обеспечена только в том случае, если долг погашается за счет собственных источников доходов, т.е. когда объем собственных бюджетных поступлений по отношению к поступлениям из бюджетов других уровней достаточно высок.

Рассмотрим соотношение собственных доходов и поступлений из федерального бюджета на примере субъектов С-ЗФО.

Анализ данных, представленных в табл. 1, показывает, что рассматриваемые субъекты С-ЗФО можно разделить на три группы по показателю доли безвозмездных перечислений из федерального бюджета в собственных доходах субъектов.

В первую группу попадают субъекты, для которых перечисления из федерального бюджета не играют большой роли в финансировании расходов (г. Санкт-Петербург, Республика Коми, Вологодская, Ленинградская область). Следует отметить однако, что в отдельные годы в этих субъектах наблюдалось увеличение доли безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Так, в 2001-2002 гг. эта доля для г. Санкт-Петербурга возросла в 20 раз, чему есть следующее объяснение: в эти годы шла подготовка к празднованию 300-летия со дня образования города и федеральный центр выделил городу субвенции на покрытие целевых расходов, связанных с этим событием. В этот же период в других субъектах первой группы также наблюдалось аналогичное увеличение, но не такое значительное.

Таблица 1

Соотношение собственных доходов бюджетов субъектов С-ЗФО и безвозмездных перечислений из федерального бюджета

	2000 г.			2001 г.			2002 г.			2003 г.		
	Собственные доходы, млн руб.	Безвозмездные перечисления, млн руб.	%	Собственные доходы, млн руб.	Безвозмездные перечисления, млн руб.	%	Собственные доходы, млн руб.	Безвозмездные перечисления, млн руб.	%	Собственные доходы, млн руб.	Безвозмездные перечисления, млн руб.	%
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Северо-Западный федеральный округ	81640,1	6140,2	7,5	96120,6	16935	17,6	121444,5	24470,3	20,1	156023,2	15782,2	10,1
Республика Карелия	3689,7	644	17,5	3934,6	1254	31,9	4638,2	2163,2	46,6	5292,6	2194,1	41,5
Республика Коми	9411,2	102,7	1,1	12141,1	631,7	5,2	13771,2	1375,6	10	15047,4	177,5	1,2
Архангельская область	6789,3	1534,6	22,6	8069,9	3577,2	44,3	9233,6	4538,8	49,2	12791	4009,1	31,3
в том числе												
Ненецкий автономный округ	1552,3	29	1,9	2501,8	231,5	9,2	2082,1	472,6	22,7	2646,6	122,7	4,6
Вологодская область	9435	43,8	0,5	7949,6	1001,6	12,6	9805,5	1534,1	15,6	14802	484,3	3,3
Калининградская область	3283,3	532,2	16,2	3772,4	1138,9	30,2	5343	1805,5	33,8	7036,6	1824,8	25,9
Ленинградская область	7691,9	211,9	2,7	9699,3	1472,4	15,2	13396,3	1905,9	14,2	15373	1394,5	9,1
Мурманская область	6160,5	474,4	7,7	6674,8	892,6	13,4	8155,9	1537,9	18,8	10013,2	1184,2	11,8
Новгородская область	2332,9	990,3	42,4	2751,7	860,7	31,3	3233,5	1125,2	34,8	4294,9	1366,6	31,8
Псковская область	1771,1	1459,8	82,4	2363,7	2003,7	84,8	2813,9	3216,7	114,3	3622	2879,5	79,5
г. Санкт-Петербург	31075,2	146,5	0,5	38763,5	4102,2	10,5	51052,6	5267,4	10,3	67750	267,6	0,4

Во вторую группу входят субъекты, которые еще не попали в сильную финансовую зависимость от поступлений из федерального бюджета. К числу таких субъектов относятся: Республика Карелия, Архангельская, Калининградская, Мурманская и Новгородская области. Доля безвозмездных перечислений в 2003 г. у них колеблется от 11,8% в Мурманской области до 41,5% в Республике Карелия. При этом следует отметить, что в этой группе субъектов С-ЗФО практически у всех за период 2000-2003 гг. наметилась тенденция к увеличению финансовой зависимости от федерального центра, за исключением Новгородской области, где наблюдается противоположная тенденция - к снижению такой зависимости.

В третью же группу попала одна лишь Псковская область, у которой очень сильна зависимость от поступления финансовых ресурсов из центра.

Например, в 2002 г. безвозмездные перечисления из федерального бюджета даже превысили собственные доходы области на 14,3%, а в другие годы анализируемого периода, они превышали 80%.

Как видим, такая группировка субъектов С-ЗФО по показателю доли безвозмездных перечислений из федерального бюджета позволяет нам судить о кредитоспособности данных субъектов.

Согласно проведенного анализа, не вызывает сомнений кредитоспособность по данному показателю г. Санкт-Петербурга, Республики Коми, Вологодской, Ленинградской и Мурманской областей. В период 2000-2004 гг. все эти субъекты С-ЗФО выходили на рынок субфедерального заимствования путем эмиссии региональных облигационных займов.

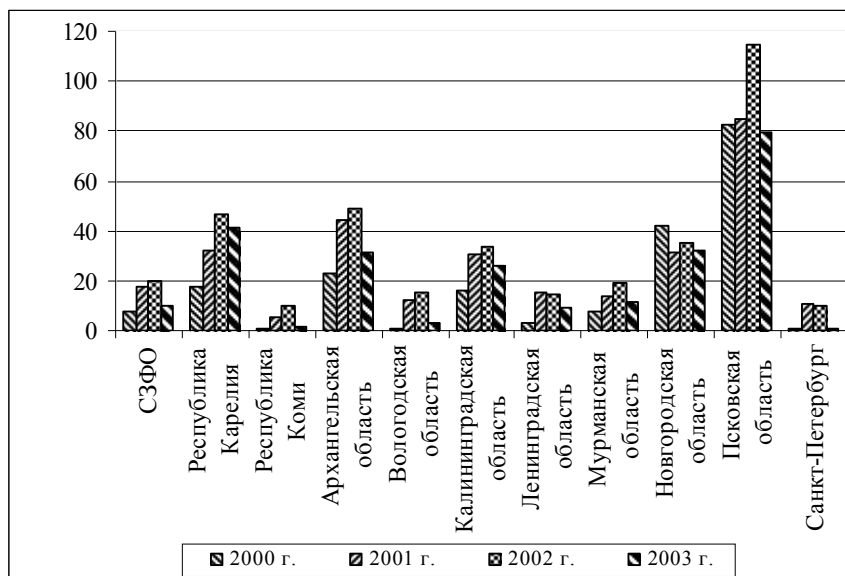
Что же касается кредитоспособности других субъектов С-ЗФО по показателю доли безвозмездных перечислений из федерального бюджета, то все они вполне кредитоспособны, за исключением Псковской области, которая, как уже говорилось выше, находится в очень сильной зависимости от помощи из федерального центра и в ближайшем обозримом будущем вряд ли волеется в ряды заемщиков (рисунок).

Некоторые экономисты и мы с ними согласны, считают, что регионы, у которых поступления из федерального бюджета преобладают в доходной части бюджетов, не должны выпускать долговые инструменты для неограниченного круга инвесторов.

Кроме рассмотренного нами соотношения собственных доходов и безвозмездных перечислений из федерального бюджета (на примере консолидированных бюджетов субъектов СЗФО), источниками поступлений средств в региональные бюджеты являются: средства от продажи государственного имущества, т.е. активов находящегося в собственности региона-эмитента; дополнительные региональные налоги или увеличение ставок налогов, зачисляемых в бюджет субъекта РФ; плата за услуги, предоставляемые бюджетными организациями; резерв сокращения расходов.

Рассмотрим эти источники с точки зрения их стабильности.

Так, для того, чтобы оценить размер возможных поступлений от продажи государственного имущества региона необходимо учитывать ликвидность имеющихся активов. На наш взгляд, в собственности регионов в настоящее время находится не так уж много объектов, которые можно было бы продать, а ликвидность этих активов невелика.



Доля безвозмездных перечислений в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов СЗФО

Что же касается возможности введения дополнительных региональных налогов или увеличения ставок налогов, зачисляемых в бюджет субъекта РФ, то большинство российских регионов не могут этого сделать в силу того, что облигации субъектов РФ являются облигациями общего покрытия. Такой статус долговых ценных бумаг регионов не предусматривает введения новых налогов и сборов, а также увеличения ставок существующих налогов.

В отношении же платы за услуги, предоставляемые бюджетными организациями, можно сказать, что возможность ее увеличения существует в том случае, когда расценки за аренду и другие услуги сравнимы со сложившимися на свободном рынке.

Расходы бюджета любого уровня делятся на текущие расходы и на капитальные вложения в основные фонды. Очевидно, что текущие расходы не могут быть сколько-нибудь серьезно снижены. На расходную часть региональных бюджетов существенное влияние оказывает уровень развития инфраструктуры в регионе. Если субъект имеет сложившуюся, хорошо развитую инфраструктуру (транспортные артерии, сферу обслуживания, инфраструктуру финансового рынка), то дальнейшее развитие экономики региона не потребует крупных бюджетных расходов на создание и реконструкцию элементов инфраструктуры. И наоборот, неразвитая инфраструктура будет препятствовать привлечению инвестиций, ее создание потребует значительных расходов регионального бюджета. Таким образом, те субъекты РФ, которые имеют развитую инфраструктуру, могут сократить расходы бюджета.

Проведенный нами анализ источников поступлений средств в региональные бюджеты по СЗФО с точки зрения их стабильности позволяет говорить о том, что наиболее стабильными являются собственные средства бюджета, которые обеспечивают выполнение регионами своих долговых обязательств по эмитированным займам.

В.В.Дидык

РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Одним из важнейших направлений социально-экономических и политических преобразований в современной России является становление системы местного самоуправления. Этот процесс активизировался с принятием Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Суть местного самоуправления, как отражено в ратифицированной Россией Европейской хартии о местном самоуправлении, состоит в праве и реальной способности его органов "регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действовать в рамках закона, под свою ответственность и **в интересах местного населения**" [1, 335-336]. Таким образом, местное самоуправление представляет собой тот специфический уровень представительной и исполнительной власти, которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы населения.

На пути реализации указанной миссии местных органов самоуправления стоит немало проблем, которые обуславливают пока низкий уровень эффективности их деятельности. Среди таких проблем следует выделить, во-первых, сохраняющуюся неполноту и противоречивость правовой базы местного самоуправления; во-вторых - недостаток опыта и культуры самоуправления у населения и местных органов власти; в третьих - слабость финансовой базы осуществления местного самоуправления; в-четвертых - низкий уровень научно-методического обеспечения местного самоуправления, в частности недостаток научно-обоснованных типовых документов, регламентирующих различные стороны деятельности местных сообществ.

В числе разнообразных задач, стоящих перед органами местного самоуправления, ключевое место занимают вопросы обеспечения долгосрочных перспектив развития подведомственной территории, создания рабочих мест и поиска устойчивых источников доходов как для населения, так и местного бюджета. Главным средством решения указанных задач является реализация инвестиционных проектов. Однако, здесь не все однозначно.

Любой инвестиционный проект, связанный со строительством новых либо реконструкцией, расширением действующих мощностей по производству товаров или услуг, порождает прямые и косвенные экономические, социальные и экологические эффекты в результате его реализации. Такие эффекты могут быть как положительными, так и отрицательными для местного населения и отдельных его групп. Неоднозначность баланса таких эффектов особенно характерна для проектов, осуществляемых на территории муниципального образования по инициативе внешних инвесторов и когда речь идет о крупномасштабных проектах, характеризующихся значительным воздействием на все стороны жизни местного населения. В этих случаях именно органы местного самоуправления не только могут, но в соответствии с законодательством должны, выступить в качестве защитников

интересов местного сообщества. Для выполнения такой роли они располагают необходимыми правами и полномочиями, которыми, впрочем, необходимо уметь воспользоваться.

В соответствии с действующим законодательством, местные органы самоуправления обязаны: 1) согласовывать и утверждать акты выбора (и изъятия) земельных участков (если проект предполагает изъятие земельного участка) и/или выдавать архитектурно-планировочное задание (если проект не предполагает землеотвода); 2) проводить общественные обсуждения намечаемой хозяйственной деятельности (общественные слушания, сходы, собрания, конференции) [2-6].

Проблема защиты интересов местных сообществ при подготовке и реализации инвестиционных проектов, а в более широкой постановке - согласования интересов всех действующих лиц (в особенности инвесторов и других участников проекта, с одной стороны, и местных сообществ - с другой) - ставит множество вопросов научно-методического характера, поэтому является актуальной исследовательской задачей, успешное решение которой имеет высокую практическую значимость. Такая задача носит междисциплинарный характер, поскольку рассматриваемая проблема затрагивает экономические, социально-психологические, культурные, правовые, экологические аспекты взаимодействия сторон в процессе согласования интересов.

Анализ показал, что в качестве локальной теоретической основы исследования указанных проблем (наряду с общенаучной методологией) целесообразно использование новой институциональной экономической теории (НИЭТ). Это обусловлено тем, что НИЭТ является своеобразной формой синтеза идей различных общественных наук в экономической теории [7]. В рамках НИЭТ институты, понимаемые как совокупность формальных и неформальных "правил игры", рассматриваются сквозь призму их влияния на решения, которые принимают экономические агенты. Причем признается, что институты не определяют всецело поведение человека, а лишь ограничивают набор альтернатив для выбора. Более того, индивид может выбирать между правилами (институтами). Таким образом, *институты выступают как инструмент рационализации интересов экономических агентов*. Вместе с тем в данной теории подчеркивается, что рационализация интереса (индивидуального или группового) не является достаточным условием определения институтов как эффективных. Большую роль здесь играет процедура принятия решения и тип поведения индивидов в процессе принятия решений. Т.е. существует понятие *процедурной рациональности*, означающей зависимость конечного результата от избранной процедуры принятия решения.

Применительно к случаю согласования интересов при реализации крупномасштабных инвестиционных проектов указанный методический подход НИЭТ означает оправданность сложных процедур принятия решений. В противном случае цена ошибочных решений, т.е. появление негативных (отрицательных) внешних эффектов (экстерналий) от реализации проектов, может многократно превзойти величину трансакционных издержек, связанных с такими процедурами на предварительных этапах подготовки проекта.

В прикладном плане, рассматривая проблему защиты интересов местного сообщества при подготовке и реализации инвестиционных проектов, следует отметить, что в действующем законодательстве в явном виде

предусмотрены ряд таких норм в составе мер по защите окружающей природной среды. Право людей знать, что будет построено и как это скажется на их здоровье было определено еще в законе РСФСР от 19.12.91 № 2060-1 "Об охране окружающей природной среды" и получило дальнейшее развитие в Федеральных законах "Об охране окружающей среды" № 7-ФЗ, 2002 г. и "Об экологической экспертизе" № 174-ФЗ, 1995.

В качестве конкретной формы учета общественного мнения при принятии решения о возможности осуществления проекта, в частности, в Федеральном Законе "Об экологической экспертизе" установлено требование того, что государственная экологическая экспертиза проводится при наличии *"материалов обсуждений с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления"* [2]. Однако, из-за отсутствия четкой регламентации этого требования оно часто по существу игнорируется. Так, например, разработчики проекта Балтийской трубопроводной системы заявили, что они "проводили общественное обсуждение проекта путем публикации статей в СМИ" [8]. Известны также попытки представлять как общественные слушания рабочие совещания, на которых присутствуют представители государственных контролирующих ведомств и эксперты, участвующие в проектировании.

Немало проблем возникает и при реализации другой установленной в законе "Об экологической экспертизе" формы защиты общественных интересов, а именно возможности проведения общественной экологической экспертизы. Одна из них заключается в сложности ее регистрации. Общественная экологическая экспертиза не может, например, проводиться в "отношении объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и(или) иную охраняемую законом тайну" [2, с.24]. Но на практике довольно часто встречаются случаи произвольной ссылки на наличие в проектной документации сведений, составляющих коммерческую тайну. Существует противоречие и в том, что закон предусматривает необходимость "государственной регистрации" общественной экологической экспертизы, однако одновременно устанавливается норма о регистрации общественной экологической экспертизы в органах местного самоуправления, не конкретизируя в каких именно (на территории которых намечается размещение объекта, либо в месте регистрации общественной организации, взявшей за ее проведение).

Таким образом, существующее российское законодательство устанавливает требования к проектам, предусматривающие, главным образом, защиту окружающей природной среды. Хотя требования экологической безопасности и являются важнейшей составляющей интересов населения, они не исчерпывают всего их спектра. Необходимо законодательно установить дополнительные требования к инициаторам проектов, предусматривающие обязанность представления ими для рассмотрения в государственные и муниципальные органы власти, а также для общественных обсуждений отчетов о последствиях строительства и эксплуатации планируемого объекта вложений. В нем должны быть представлены оценки экономического, социального, экологического и других воздействий проекта для местного населения при его реализации. Такие отчеты должны проходить тщательную независимую экспертизу и нормативно регламентированные общественные обсуждения. В случае возникновения противоречий должны быть предусмотрены регламенты проведения согласительных процедур и порядок

компенсационных мер, если имеет место ущемление интересов (лишение определенных благ) местного населения.

Особого внимания и дополнительные требования необходимо предъявлять к проектам, которые влияют на жизнедеятельность и развитие различных этнических групп, в частности, намечаемых к осуществлению на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера. Для таких проектов необходимо законодательно закрепить требование о проведении этнологической экспертизы. Данный порядок позволит избежать негативных социально-экономических последствий инвестиционных проектов для местных сообществ, что, например, случилось при реализации проектов по разработке шельфовых нефтяных месторождений "Сахалин-1" и "Сахалин-2" [9,10].

Актуальность проблемы защиты интересов местного населения при реализации инвестиционных проектов, возрастает для Мурманской области в связи с активизацией работ на арктическом шельфе и, прежде всего, намеченным на ближайшее время началом освоения Штокмановского газоконденсатного месторождения. На территории Мурманской области планируется строительство завода по производству сжиженного газа и других объектов, предусматривающих инвестиции в несколько миллиардов долларов. Проекты такого масштаба имеют серьезные экономические, экологические и социальные последствия. Для того чтобы такие последствия не ущемляли интересы населения проживающего в зоне влияния проектов, органам местного самоуправления необходимо в полной мере и умело использовать имеющиеся у них возможности и права. Успешно решить такую задачу можно при двух условиях: во-первых, тщательной, научно-обоснованной проработке всех методических вопросов проведения мероприятий, связанных с общественным участием в решениях по проектам; во-вторых, активной позиции как лидеров местного самоуправления, так и самих жителей по отстаиванию своих интересов.

Литература

1. Европейская хартия о местном самоуправлении. Принята в Страсбурге 1985 г. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов, май 1990 г. // Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М. ИКЦ "МарТ", 2005. 352 с.
2. Федеральный Закон 174-ФЗ, 1995. "Об экологической экспертизе".
3. Положение "Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации". - Госкомэкология РФ, Утверждено приказом № 372 от 16 мая 2000 г. Зарегистрировано Минюстом 4 июля 2000 г. № 2302.
4. Федеральный закон 22-ФЗ, 2000 "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений".
5. Федерального закона 131-ФЗ, 2003 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
6. Земельный кодекс Российской Федерации.
7. Шаститко А. Предметно-методологические особенности новой институциональной экономической теории // Вопросы экономики. 2003. № 1. С.24-41.
8. ЭКО-бюллетень ИнЭКА. № 5 (52), май, 2000.

9. Бугаев М. Нефтедоллары - зло или благо? "Свободный Сахалин". № 48(830). 27.11.03.
10. Уилсон Э. Традиционное природопользование и добыча нефти на северо-востоке Сахалина. - Режим доступа: <http://www.sakhalin.environment.ru/rus/oil/index.html>

УДК 336.763.3

Г.В.Кобылинская

ОЦЕНКА КОРПОРАТИВНЫХ ЗАИМСТВОВАНИЙ В СТРУКТУРЕ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ

Развитие фондового рынка является одним из неперенных условий достижения долговременных стратегических целей, предполагающих обеспечение нового качественного роста российской экономики. Опыт развитых государств показывает, что именно через механизм рынка ценных бумаг осуществляется перераспределения финансовых ресурсов в наиболее эффективные отрасли экономики. Этот механизм как необходимая составная часть рыночной инфраструктуры является действенным двигателем всего инвестиционного процесса. Наиболее популярными инструментами данного механизма в мировой практике выступают акции и облигации.

В России выпуск акций как источник привлечения инвестиционных ресурсов не приобрел широкой популярности в силу специфики становления акционерного капитала в ходе массовой приватизации. Контролирующие собственники, появившиеся в процессе трансформации государственной собственности не желают вмешательства сторонних инвесторов в управленческие вопросы. Именно такие права и предоставляют акции. С другой стороны в последние годы активно развивается рынок корпоративных облигаций. В основе данного источника лежат отношения заимствования, поэтому при выпуске облигаций отношения между предприятием и владельцами данных ценных бумаг ограничиваются обязательствами по выплате доходов и погашению основной суммы долга без вмешательства во внутренние дела хозяйствующего субъекта.

В течение достаточно длительного времени облигационные заимствования имели в России единичный характер в силу законодательных преимуществ, имеющихся у механизма кредитования перед облигационными выпусками. Во-первых, это касается отнесения процентных платежей по кредитам на себестоимость продукции, в то время как проценты по облигациям выплачивались из прибыли; во-вторых, на выпуски ценных бумаг был установлен налог от объема эмиссии, являющийся удорожающим фактором данного источника.

В 1999 г. Постановлением Правительства РФ №696 от 26.06.1999 г. условия по процентным платежам, выплачиваемым по облигациям их владельцам были выровнены с условиями кредитования. В дальнейшем данное положение было закреплено в налоговом кодексе - статья 265, часть вторая. Более того, в конце 2003 г. была снижена ставка на выпуски ценных бумаг с 0,8

до 0,2% (федеральный закон "О налоге на операции с ценными бумагами" - в ред. От 23.12.2003 г.). Принятые в нормативно-правовых актах изменения стали значительным стимулом активизации развития рынка корпоративных заимствований (рис.1). Более того, в течение достаточно короткого срока своего существования данный сегмент фондового рынка уже приобрел свои специфические черты. Прежде всего, это касается его структуры.

Так, исследование выпусков облигаций в разрезе финансового и нефинансового сектора позволяют утверждать о том, что коммерческие банки не проявляют активного интереса к данному способу привлечения финансовых ресурсов. В большей мере они рассматривают облигации как вариант вложения с целью получения дохода. Поэтому рост объемов рынка облигаций достигается в основном за счет выпусков, осуществляемых предприятиями (рис.2).

Данная ситуация сохраняется и в разрезе федеральных округов (табл.1).

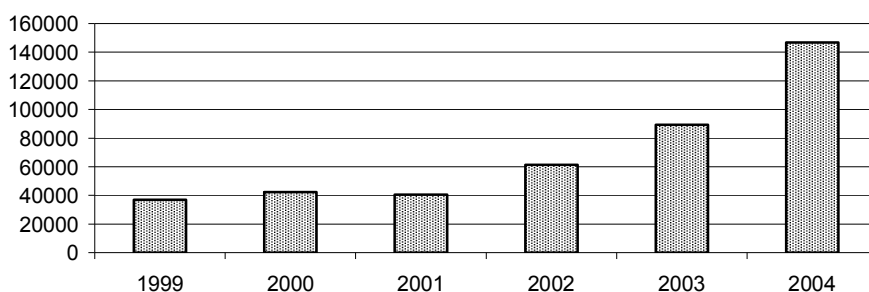


Рис.1. Объем эмиссий корпоративных облигаций на внутреннем рынке РФ¹, млрд руб. [2]

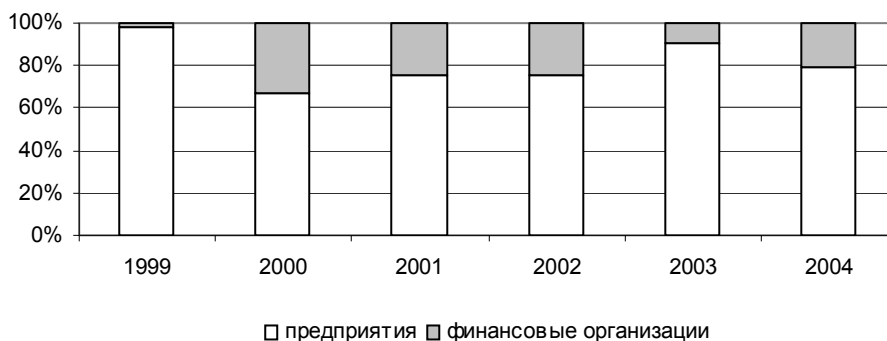


Рис.2. Структура выпусков облигационных займов, осуществленных предприятиями и финансовыми организациями в РФ²

¹Объемы эмиссий рассчитаны на основе данных информационного агентства "Cbonds".

²Долевое соотношение эмиссий рассчитано на основе данных информационного агентства "Cbonds".

Таблица 1

Структура выпусков облигаций в разрезе федеральных округов РФ

Федеральные округа РФ	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Центральный ФО	100	100	100	100	100	100
финансовый сектор	6,05	27,16	49,34	38,68	17,49	28,64
предприятия	93,95	72,84	50,66	61,32	82,51	71,36
Северо-Западный ФО	100	100	100	100	100	100
финансовый сектор	-	-	97,29	-	-	3,87
предприятия	-	-	2,71	100,00	100,00	96,13
Южный ФО	100	100	100	100	100	100
финансовый сектор	-	70,18	90,87	0,01	-	3,76
предприятия	100	29,82	9,13	99,99	100,00	96,24
Приволжский ФО	100	100	100	100	100	100
финансовый сектор	0,22	5,63	0,00	0,32	5,69	10,55
предприятия	99,78	94,37	100,00	99,68	94,31	89,45
Уральский ФО	100	100	100	100	100	100
финансовый сектор	-	-	7,27	-	-	-
предприятия	100,00	100,00	92,73	100,00	100,00	100,00
Сибирский ФО	100	100	100	100	100	100
финансовый сектор	-	-	0,18	-	-	6,19
предприятия	100,00	100,00	99,82	100,00	100,00	93,81
Дальневосточный ФО	100	100	100	100	100	100
финансовый сектор	-	-	0,11	8,24	-	-
предприятия	100,00	100,00	99,89	91,76	100,00	100,00

Приведенная информация идет в разрез с бытующим мнением о тяготении российского финансового рынка к континентальной модели с господствующей банковской системой в структуре привлекаемых хозяйствующими субъектами финансовых ресурсов для инвестиционных целей. Напротив, создается впечатление о постепенной передаче кредитным рынком фондовому функции обеспечения необходимыми денежными средствами предприятий.

Сравнение долей названных источников в общей структуре финансирования основного капитала в некоторой степени подтверждает высказанное предположение (рис.3).



Рис.3. Доля объемов выпусков корпоративных облигаций и кредитов в структуре источников финансирования основных фондов РФ [1,2]

Как видно из рисунка, исследуемые показатели практически сопоставимы, хотя доля их остается весьма скромной.

В региональном разрезе положение в отношении источников финансирования инвестиций не настолько однозначно.

Например, в Москве доля выпусков в 5-6 раз превышает долю кредитования в источниках финансирования инвестиций (табл.2).

Таблица 2³

Оценка долей облигационных заимствований и кредитования в структуре источников финансирования основного капитала, % [1,2]

Федеральные округа РФ	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Центральный ФО					
доля облигаций в инвестициях	4,38	5,39	3,60	10,09	9,36
доля кредитов в инвестициях	4,8	3,7	4,8	5	7,5
в т.ч. Москва в РФ					
доля облигаций в инвестициях	8,90	8,37	5,84	18,56	15,32
доля кредитов в инвестициях	5	2,2	3,9	3,1	4,9
Северо-Западный ФО					
доля облигаций в инвестициях	0,00	0,00	1,39	0,81	5,21
доля кредитов в инвестициях	5,9	5,2	4,2	12,1	10,2
в т.ч. Санкт-Петербург					
доля облигаций в инвестициях	0,00	0,00	4,61	0,90	6,36
доля кредитов в инвестициях	11,2	10,2	6,1	11,4	5,9
Южный ФО					
доля облигаций в инвестициях	0,13	8,52	0,34	0,98	1,25
доля кредитов в инвестициях	8,4	2,8	4,1	6	9,2
в т.ч. Ростовская область					
доля облигаций в инвестициях	0,63	15,30	0,17	0,001	2,76
доля кредитов в инвестициях	3,3	4,6	5,3	10,8	5,8
Приволжский ФО					
доля облигаций в инвестициях	0,18	2,07	1,51	2,08	3,55
доля кредитов в инвестициях	5,2	4,1	3,8	6,1	5
в т.ч. Татарстан					
доля облигаций в инвестициях	0,63	5,35	6,49	3,02	8,33
доля кредитов в инвестициях	6,4	7,9	5,9	8,5	8,5
в т.ч. Пермская обл.					
доля облигаций в инвестициях	0,18	0,47	0,33	2,86	7,36
доля кредитов в инвестициях	3,6	9,7	5,4	5,3	6,1
в т.ч. Самарская обл.					
доля облигаций в инвестициях	0,03	7,35	0,00	0,75	4,74
доля кредитов в инвестициях	0,9	0,6	1,5	6,6	3,1

³Расчеты выполнены на основе данных информационного агентства "Cbonds" и данных стат. сборника "Регионы России", т.1.

Федеральные округа РФ	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Уральский ФО					
доля облигаций в инвестициях	3,30	3,65	3,97	0,44	0,63
доля кредитов в инвестициях	0,9	0,8	1,5	3,1	3
в т.ч. Тюменская обл.					
доля облигаций в инвестициях	4,52	3,85	3,29	0,00	0,00
доля кредитов в инвестициях	1	0,7	1	1,8	2
в т.ч. Свердловская обл.					
доля облигаций в инвестициях	0,01	0,50	0,88	0,45	0,26
доля кредитов в инвестициях	0,6	1,4	0,8	5,2	7,9
Сибирский ФО					
доля облигаций в инвестициях	0,03	0,02	2,08	1,84	2,22
доля кредитов в инвестициях	2,5	1,5	2,9	7,2	5,4
в т.ч. Иркутская область					
доля облигаций в инвестициях	0,01	0,01	21,34	11,81	-
доля кредитов в инвестициях	-	0,5	1,6	5,7	3,7
в т.ч. Новосибирская обл.					
доля облигаций в инвестициях	-	-	-	-	12,57
доля кредитов в инвестициях	3,2	1,6	0,3	6,3	3
Дальневосточный ФО					
доля облигаций в инвестициях	1,31	1,87	3,14	5,35	1,06
доля кредитов в инвестициях	2,6	3,6	5	4,3	6,7
в т.ч. Республика Саха					
доля облигаций в инвестициях	1,23	1,87	3,14	5,33	0,30
доля кредитов в инвестициях	0,1	0,7	1,9	2,7	5,8

И именно Москва обеспечивает приоритет облигационным заимствованиям перед кредитованием в целом по Центральному федеральному округу.

Перевес выпусков облигаций по отношению к кредитам в течение 1999-2001 гг. имеет место также в Уральском ФО. Такое соотношение обеспечивает Тюменская область.

В остальных округах преобладание займов в сравнении с кредитованием возникает эпизодически в отдельных субъектах Федерации: Санкт-Петербург - 2003 г.; Ростовская область - 2000 г.; Татарстан - 2001 и 2003 гг.; Иркутская область - 2001-2002 гг.; Новосибирская область - 2003 г.; Республика Саха - 1999-2002 гг.

Также неравномерно распределяются и объемы облигационных выпусков по федеральным округам. Здесь бесспорным лидером выступает Центральный федеральный округ, в котором львиная доля принадлежит Москве (табл.3). Исключение составляет 1999 год, когда на первые позиции выходит Приволжский ФО. Объяснением тому служит очень крупный единовременный выпуск машиностроительного предприятия "Камаз" (Татарстан). Однако заявленный полугодовой период обращения данного выпуска свидетельствует вероятней всего о реструктуризации задолженности названным эмитентом, а не об инвестиционных целях.

Таблица 3

Структура облигационных выпусков в разрезе
федеральных округов России⁴, % [4]

Регионы России	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Центральный ФО	23,14	38,70	33,57	68,28	57,54	66,76
в т.ч. Москва в РФ	23,14	30,91	28,01	64,26	46,63	59,56
Москва в ЦФО	93,95	66,00	40,87	94,10	81,05	89,21
Северо-Западный ФО		0,001	6,03	2,41	15,75	10,68
в т.ч. Санкт-Петербург		-	5,99	0,97	6,72	6,20
Санкт-Петербург в СЗФО		-	99,41	40,16	42,64	58,06
Южный ФО	0,22	27,16	1,40	2,75	2,89	4,58
в т.ч. Ростовская обл. в ЮФО	84,44	29,77	9,09	0,01	40,00	16,54
Приволжский ФО	64,84	10,10	10,08	10,07	14,12	13,33
в т.ч. Татарстан в ПФО	61,71	55,93	94,19	28,75	45,20	23,71
Пермская обл. в ПФО	12,94	3,03	3,13	17,77	25,34	16,28
Самарская обл. в ПФО	1,92	39,76	-	4,60	17,98	27,86
Уральский ФО	10,32	21,63	35,07	2,71	3,25	2,41
в т.ч. Тюменская обл. в УФО	99,87	84,06	67,33	0,01	85,71	28,57
Свердловская обл. в УФО	0,13	11,01	18,07	81,25	32,63	14,29
Сибирский ФО	0,05	0,04	6,95	4,39	4,82	2,23
в т.ч. Иркутская обл. в СФО	5,51	4,12	100,00	80,76	-	19,50
Новосибирская обл. в СФО	-	-	-	-	68,9	74,30
Дальневосточный ФО	1,44	2,36	6,91	9,39	1,62	0,00
в т.ч. Республика Саха в ДФО	94,08	100,0	99,82	99,66	28,47	-
ИТОГО	100	100	100	100	100	100

В других федеральных округах также имеются свои фавориты, но их лидерство проявляется не столь явно. К примеру, петербургские облигации появляются на рынке только в 2001 г., но, тем не менее, "северная столица" сразу же занимает на этом рынке господствующее положение среди регионов Северо-Запада.

В Приволжском ФО по удельному весу выпусков облигаций с значительным перевесом выделяется Татарстан. Однако в 2003-2004 гг. с ним начинают конкурировать Пермская и Самарская области.

В Уральском ФО на начальных этапах развития рынка корпоративных займов первое место принадлежит Тюменской области. Но с 2003 г. в выпуске облигаций активизируется Свердловская область.

В Сибирском ФО Иркутская область свою лидирующую позицию уступает в 2003-2004 гг. Новосибирской области.

И лишь в Южном ФО размещение выпусков облигаций достаточно разбросано. Однако лидера можно выделить по постоянству осуществления облигационных выпусков предприятиями и организациями. Им является Ростовская область.

Таким образом, неравномерность развития рынка корпоративных облигаций в региональном разрезе предопределяет неоднозначность их места в системе финансирования инвестиций. Весомая доля облигаций в структуре

⁴Структура эмиссий определена на основе данных информационного агентства "Cbonds".

источников инвестиционных ресурсов свойственна, как правило, для регионов, в которых присутствуют крупные предприятия и организации. Постоянство выпусков характерно лишь для субъектов Федерации с приемлемой инфраструктурой рынка ценных бумаг. Поэтому можно предположить, что при ее развитии доля облигационных заимствований по отношению к кредитованию будет увеличиваться и в перспективе станет преобладающей. Именно использование облигаций, как показывает уже имеющийся опыт России, позволяет предприятиям и организациям решить проблему увеличения объемов привлекаемых ресурсов и удлинения срок заимствования.

Литература

1. Регионы России: стат. сб. т.2 / Госком. издат. России. М., 2003. 879 с.
<http://www.rusbonds.ru/default.asp>

УДК 332.146:330.322

Н.А.Серова, Е.Е.Емельянова

ВОПРОСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В РЕШЕНИЯХ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КРУПНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

В последнее время большой общественный интерес вызывают крупные инвестиционные проекты, связанные с освоением нефтегазовых ресурсов в евроарктическом регионе. Ведется подготовка к освоению Штокмановского газоконденсатного месторождения, и связанных с ним строительство завода по сжижению газа в Видяево и газопроводов. Крупномасштабные инвестиционных проекты предусматривается осуществлять в рамках развития Мурманского портового транспортного узла, что связано с ожидающимся увеличением объемов перевозок нефти и других грузов.

Осуществление указанных проектов, сопряжено с существенными экономическими, социальными и экологическими последствиями и затрагивает интересы всех слоев населения.

В мировой практике и российском законодательстве предусмотрено, чтобы перед началом каждого крупного инвестиционного проекта проводились общественные слушания (обсуждения), а также предусмотрена возможность проведения общественной экологической экспертизы. Так, в ФЗ "Об экологической экспертизе" говорится, что государственная экологическая экспертиза должна проводиться при наличии "материалов обсуждений с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления" [7]. Но в Российской Федерации опыта обеспечения участия общественности в принятии решений о намечаемой деятельности пока недостаточно.

Например, одна из проблем практического осуществления права на участие общественности в намечаемой деятельности заключается в том, что

в действующем законодательстве для названия субъектов права на участие часто используются *термины, не имеющие четкого определения* (население, жители, общественность, затрагиваемая общественность и др.), что дает возможность их произвольной трактовки и манипуляции. Не ясно также, кого считать "не общественностью" (куда относить экспертов, работающих над проектом, подрядчиков, в каких случаях чиновник является общественностью, а в каких нет). Поэтому вопрос кого и как приглашать на общественные слушания, иногда решается путем приглашения известных организаторам и симпатичных им людей, и лишь иногда - представителей общественных организаций.

Так, например, администрация Выборгского р-на Петербурга пытались назвать общественным обсуждением мероприятие по обсуждению проекта уплотнения жилой застройки, на котором присутствовали, в основном, подчиненные главы территориального управления. Аналогичным образом было организовано обсуждение проекта Балтийской трубопроводной системы в администрации Всеволожского района Ленинградской области. Только жесткая позиция представителя общественной организации не позволила проектировщикам БТС назвать общественными слушаниями выездное рабочее совещание по проекту, в котором принимали участие исключительно представители государственных контролирующих ведомств и эксперты, участвующие в проектировании [9].

Серьезным препятствием для проведения общественных обсуждений является *отсутствие механизмов уведомления* общественности о намечаемой деятельности.

Так, например, на круглом столе по проблемам воздействия Балтийской трубопроводной системы на курортную индустрию региона, разработчики проекта заявили, что они "проводили общественное обсуждение проекта путем публикации статей в СМИ". На другом мероприятии по этому проекту вице-губернатор Ленинградской области заявил, что "общественные слушания - это когда общественность слушает" [9]. То есть публикация в газете небольшого объявления о намечаемой деятельности может формально рассматриваться как соблюдение требования об извещении общественности, даже если такое извещение не достигает подавляющего большинства граждан.

Еще одна проблема, возникающая из-за отсутствия механизмов уведомления общественности, заключается в том, что вовлечение общественности в обсуждение проектных решений, в большинстве случаев, проводится на *заключительных* стадиях подготовки инвестиционного проекта, когда уже разработано технико-экономическое обоснование (сделанное с большими финансовыми и трудовыми затратами), а проектные решения в основном приняты и практически не поддаются пересмотру.

Существующее положение дел ставит в неудобную позицию всех участников инвестиционного процесса, создавая почву для манипуляций и взаимного недоверия. Инициатор деятельности, как правило, просто не знает, какие именно шаги он должен предпринять, чтобы избежать возникновения потенциальных конфликтов и изначально наладить конструктивный общественный диалог. Поэтому инициатор деятельности приступает к подготовке общественных слушаний только тогда, когда к этому его побуждают активные действия общественности.

Подобное положение также неудобно и общественности, поскольку несложная в начале, но нерешенная вовремя проблема информирования зачастую приводит к возникновению противоречий, которые на более поздних стадиях практически не урегулировать. Имея право знать, но, не имея реальной возможности получить необходимую информацию, общественность часто оказывается в позиции изначально конфликтной по отношению к инициатору деятельности.

Таким образом, разработка форм и процедур обеспечения общественного участия в принятии решений является необходимой. В некоторых регионах и городах Российской Федерации (Санкт-Петербург [2], Новгородская область [4]) уже существуют официальные руководства или рекомендации по организации участия общественности. В Липецкой области подготовлен проект Закона Липецкой области "О защите прав жителей в процессе принятия экологически значимых решений на территории Липецкой области". В зависимости от масштаба и характера намечаемой деятельности эти документы могут рекомендовать организатору, формы и методы взаимодействия с общественностью.

Есть проблемы и в проведении общественной экологической экспертизы. Одна из них заключается *в сложности ее регистрации*.

Условия отказа в регистрации общественной экологической экспертизы определяются ФЗ "Об экологической экспертизе", в ст.24, например, общественная экологическая экспертиза не может проводиться в "отношении объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну" [7]. Но на практике довольно часто встречаются случаи произвольной ссылки на наличие в проектной документации сведений, составляющих коммерческую тайну.

Эта проблема может быть решена, если общественная организация будет запрашивать на экспертизу лишь часть документации (разделы "Оценка воздействия на окружающую среду", "Охрана окружающей среды" и др.). Но во многих случаях, выделить эту часть из остальной проектной документации просто невозможно, поскольку действующие нормативные документы не требуют от заказчика оформления результатов экологической оценки в виде отдельного общедоступного документа.

Существуют и другие случаи отказа в регистрации общественной экологической экспертизы. Например, на просьбу о государственной регистрации общественной экологической экспертизы технико-экономического обоснования проекта мусороперерабатывающего завода в г. Череповце был получен отказ, мотивированный тем обстоятельством, что проект федерального уровня должен регистрироваться на уровне Российской Федерации. Характерно при этом, что предпроектная документация проходила экспертизу на областном уровне. В результате общественной организации фактически было отказано и в регистрации общественной экологической экспертизы, и в предоставлении документации, что является прямым нарушением закона "Об экологической экспертизе".

Существенный законодательный пробел состоит в том, что нет никакой регламентации того, как проводится общественная экологическая экспертиза. Проведенная в произвольной форме общественная экспертиза не рассматривается всерьез государственными экспертами, а значит, не может оказать влияния на окончательное решение по проекту [11].

Вышеперечисленные проблемы касаются также и коренных малочисленных народов, которых в России существует около пятидесяти и численность большинства из них резко сокращается. В 1990-х годах был принят ряд законов, в которых, так или иначе, оговаривались права коренных народов [1].

Так, федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" предусматривает возможность для этих народов правового регулирования отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования, а также использования природных ресурсов, находящихся на таких территориях [8]. Практически во всех субъектах Российской Федерации, где проживают представители малочисленных коренных народов, есть собственные законодательные акты, защищающие их права. Так, в Магаданской области есть Положения "О территориях традиционного природопользования" и "О принципах, условиях и механизмах экономической поддержки хозяйствующих субъектов аборигенов Магаданской области", в Ханты-Мансийском автономном округе - "Положение о статусе родовых угодий в ХМАО".

Однако далеко не всегда даже закрепленные и защищенные законодательно права коренных малочисленных народов учитываются, соображения конъюнктуры и прибыльности порой заставляют региональные и местные власти чересчур гибко подходить к трактовке имеющегося законодательства [1].

Одним из самых крупных нарушений прав коренных малочисленных народов явилась разработка нефтегазоносных месторождений на Сахалине.

Согласно статье 11 закона "О континентальном шельфе" [6], представители коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на ведении промысла живых ресурсов, имеют преимущественное право на использование этих ресурсов. Однако проект разработки нефтегазоносных месторождений на Сахалине никогда не был предметом обсуждения с коренными народами. Оценка социальных последствий была проведена недостаточно полно. В материалах ОВОС проанализированы последствия влияния проекта на традиционное хозяйство нескольких семей оленеводов, а вот долгосрочное комплексное воздействие проекта на перспективы развития традиционного рыболовства и охоты многих сотен представителей коренных народов Сахалина не рассмотрено [3]. Начавшиеся с 1996 г. на Сахалинском шельфе работы по нефтедобыче уже сейчас ухудшили качество окружающей среды и морских биоресурсов.

Конфликт между общественностью и нефтяниками продолжается уже десять лет. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (АКМНССиДВ) многократно обращалась в Правительство Российской Федерации с письмами о недопустимости ухудшения экологической ситуации в морях Дальнего Востока. Ежегодно проводятся массовые акции протеста. Коренные народы Сахалина требуют прекратить добычу нефти и газа на полуострове.

По мнению объединения общественных экологических организаций "Северная коалиция", состоявшиеся массовые акции протеста против деятельности нефтегазовых компаний на Сахалине были вызваны отсутствием

доступа общественности к информации о проектах, дезинформацией, содержащейся в опубликованных материалах по проектам, нежеланием компании вести конструктивный диалог с организациями, представляющими интересы коренного населения и природоохранными группами [5]. По мнению "Северной коалиции" в случае, если при реализации нефтегазовых проектов на Северо-западе России не будет обеспечена информационная открытость, здесь может повториться сахалинская ситуация.

Одной из важнейших проблем также является то, что участие общественности очень часто используется как *рычаг для административного давления* на инициатора намечаемой деятельности. Когда это выгодно власти - результат слушаний учитывается, когда нет - мнение жителей не принимается во внимание. Более того, когда интерес властей направлен на крупные инвестиционные проекты, особенно связанные с нефтедобычей и лесозаготовками, добычей полезных ископаемых, промышленным освоением, развитием транспортной инфраструктуры, жителей не только не информируют о будущем проекте, а попросту игнорируют, напрямую нарушая закон.

Ярким примером является следующая ситуация. Оленеводческое хозяйство "Рангифер", расположенное на полуострове Рыбачий в Мурманской области, заключило договор аренды земли в 1991 г. с администрацией Печенгского района, который продлевался несколько раз, а в данное время действителен до 2008 г. Полуостров является территорией традиционного природопользования - выпаса оленей. Но в 2002 г. к данной территории проявила интерес компания "Мурманскнефтегаз", получившая год спустя лицензию на проведение поисковых работ на полуострове. При этом проект проведения работ и необходимые документы, определенные условиями действия лицензии на проведение геологоразведочных буровых работ не был разработан и представлен в соответствующие инстанции. Администрация Печенгского района Мурманской области не была поставлена в известность о сроках начала работ.

На полуострове началась подготовка к буровым работам, что привело к гибели части оленьих пастбищ. После этого оленеводы обратились в земельный комитет Мурманской области, который установил незаконность действий нефтяников и привлек "Мурманскнефтегаз" к штрафу с обязательством устранить обнаруженные недостатки в трехмесячный срок. Управление природных ресурсов выдало предписание приостановить подготовительные работы и предоставить все необходимые документы.

"Мурманскнефтегаз" подготовил необходимые документы, провел ОВОС, но поскольку администрация Мурманской области заинтересована в нефтяных проектах, а не в оленеводческих, областная прокуратура подала исковое заявление в областной арбитражный суд с требованием признать недействительным договор аренды земли между оленеводами и администрацией Печенгского района области. Прокуратура обосновала это тем, что занимаемые оленеводами земли являются федеральной собственностью, а стало быть, договоры на аренду земли между оленеводами и местными властями недействительны [10].

Данные примеры говорят о том, что в том случае, когда предполагается осуществление крупного инвестиционного проекта, во взаимодействии власти и бизнеса превалирует неформальные правила, которые ведут к прямому

нарушению многих законов. Менталитет нынешнего бизнеса таков, что приоритет отдается извлечению прибыли любым способом, даже за счет разрушения природной среды и органически связанного с ней традиционного природопользования. При этом некоторые представители различных уровней власти ориентированы на максимальном извлечении собственной выгоды, а не на достижении устойчивого развития территории.

Таким образом, до тех пор, пока органы местного самоуправления не разработают точные регламенты проведения общественных слушаний, все участники инвестиционных процессов будут сталкиваться с проблемой конфликтов.

Литература

1. Богданов Н.Б. Саамы Кольского Севера на пороге третьего тысячелетия / Наука и бизнес на Мурмане: Науч.-практ. журн. Мурманск: Кн. изд-во, 1996.
2. Закон Санкт-Петербурга от 25.02.2004 № 114-20 "О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга".
3. "Итоги первого этапа акции протеста "Зеленая волна" на Сахалине" <http://www.regnum.ru/news/ecology/396880.html>.
4. Решение Думы Великого Новгорода от 6.06.2003 № 568 "Об утверждении Положения о порядке проведения общественных обсуждений (слушаний) намечаемой градостроительной деятельности на территории Великого Новгорода".
5. "Северная коалиция" предупредила, что в Баренцевом регионе может получиться, как на Сахалине" www.ngv.ru/lenta/lenta_sign.hsrl?id=67500
6. Федеральный Закон "О континентальном шельфе" от 30 ноября 1995 г. № 187 - ФЗ.
7. Федеральный Закон "Об экологической экспертизе", от 23 ноября 1995 г. №174 - ФЗ.
8. Федеральный Закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 7 мая 2001 г. № 49 - ФЗ.
9. ЭКО-бюллетень ИнЭКА № 5 (52), май, 2000 г.
10. www.bellona.org
11. www.ecom-info.spb.ru/city_building/index.php?id=132.

ЭКОНОМИКА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

УДК 351.823.1:634.0

Л.В.Иванова

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РФ

В последнее время совершенствование нормативной базы, регламентирующей использование лесных ресурсов в РФ, осуществляется в двух направлениях: во-первых, делались попытки улучшения действующего Лесного кодекса, во-вторых, широко обсуждался подготовленный Министерством экономического развития и торговли РФ проект нового Лесного кодекса, который в начале 2005 года был внесен в Государственную Думу наряду с федеральным законом "О введении в действие Лесного кодекса".

Изменения в действующем законодательстве

Менее чем за год было принято три законопроекта, направленных на принципиальное изменение Лесного кодекса. Первым являлся Федеральный закон № 122-ФЗ, полностью менявший систему взаимодействия между участниками лесных отношений и принципы распределения доступа к лесным ресурсам. Затем был принят Федеральный закон № 199-ФЗ, отменивший "лесную" часть 122-ФЗ (до ее вступления в действие) и внесший в действующий Лесной кодекс новый набор изменений.

Федеральный закон № 199-ФЗ привел действующий Лесной кодекс в соответствие с целями и задачами проводимой в стране административной реформы, определил новый порядок взаимодействия федеральной и региональных властей в области лесного хозяйства. Закон предусматривает перераспределение полномочий между федеральным центром и регионами в самых различных сферах государственного управления. С 1 января 2007 г. большинство функций по управлению лесным фондом РФ будут переданы регионам. Судя по этому закону, с одной стороны, государство максимально расширяет полномочия регионов. С другой стороны, этот процесс идет на фоне укрепления вертикали власти и повышения контроля за исполнительной властью субъектов Федерации.

Система организации лесного хозяйства второй раз претерпевает значительные изменения согласно закону № 199 (Федеральный закон № 199, принятый в 2004 г., передал в управление регионам сельские леса. Нынешний 199-й закон передает в управление субъектов Федерации уже все леса лесного фонда РФ).

Главное отличие "второго" 199-го от "первого" 199-го в том, что он дает время на раздумья как его исполнителям, так и законодателям, еще не прописавшим

конкретный механизм передачи полномочий по управлению лесным хозяйством в регионы. Исключения составляют лишь несколько норм закона, которые вступили в силу уже с 1 января 2006 г. (по переводу лесных земель в нелесные, по утверждению правил заготовки второстепенных лесных ресурсов, побочного лесопользования, использования участков лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства).

Для реализации Федерального закона № 199 Рослесхоз уже выделил несколько приоритетных задач. Так, необходимо уточнить перечень функций, которые должен сохранить за собой федеральный центр. Очевидно, к ним будут относиться нормативно-правовое регулирование, контроль за реализацией полномочий субъектов Федерации, государственный учет лесного фонда, государственный лесной кадастр. По-прежнему общий мониторинг лесов, определение расчетной лесосеки также будут оставлены в списке федеральных функций.

Необходимо выстроить систему так, чтобы в условиях разграничения полномочий было обеспечено устойчивое государственное управление лесами. Для анализа качества ведения лесного хозяйства надо разработать и установить конкретные индикаторы оценки эффективности реализации полномочий субъектами Федерации. Например, насколько эффективно используются бюджетные средства, каков процент использования расчетной лесосеки. Будут учитываться коэффициенты восстановления лесов, данные о "здоровье" лесов, оперативность тушения лесных пожаров и некоторые другие показатели. Кроме того, одна из важнейших задач - отработка регламентов планирования субвенций.

В самостоятельном ведении лесного хозяйства особенно заинтересованы регионы, экономика которых основана на использовании лесных ресурсов.

Иная ситуация в малолесных регионах. Особой заинтересованности в ведении лесного хозяйства у администраций таких регионов нет, возможно, было бы намного надежнее, если бы лесное хозяйство здесь оставили в ведении федеральных органов. Однако логика законодателя именно в том, чтобы экономикой регионов, их природными ресурсами сами регионы и занимались под контролем со стороны федеральных органов и на фоне процесса укрепления вертикали власти.

Как следует из текста нового закона, не каждому субъекту Федерации будет предоставлено право самостоятельно управлять своим лесным хозяйством. Правительство РФ должно утвердить перечень территорий, леса которых будут управляться по ныне действующей схеме из центра. В этот перечень могут быть включены те субъекты Федерации, плотность населения которых в три раза превышает среднюю плотность населения в стране.

Определение конкретного перечня территорий, лесных массивов и организаций, сохраняемых в федеральном ведении - также одно из приоритетных направлений работы Рослесхоза. По данным Рослесхоза, 38 субъектов РФ отличаются плотностью населения выше среднероссийской (25,2 чел/км²). На этих территориях проживает 64% населения России, а по площади они занимают только 10% территории. Большой частью это регионы, относящиеся к бассейну реки Волги (кстати, на протяжении всей истории лесного хозяйства России управление лесами в пределах бассейна Волги сохраняется в ведении центральной власти, и ни разу, начиная с 1722 г., не передавалось на места).

Однако сейчас пока нельзя дать точные прогнозы, какие именно регионы останутся в ведении федерального центра. Определение конкретного перечня территорий, лесных массивов и организаций, сохраняемых в федеральном ведении - также одно из приоритетных направлений работы Рослесхоза.

Несмотря на то, что основные черты новой системы управления в области лесного хозяйства 199-м законом от 31 декабря 2005 г. уже очерчены, еще не приняты нормативные акты в развитие этих норм. Поэтому сегодня новый закон широко обсуждают политики, чиновники, представители лесного комплекса.

В то же время новый 199-й закон несколько "двуличен". С одной стороны, Федерация передает часть своих полномочий по управлению лесным хозяйством в регионы, а с другой - излишне ужесточает контроль, заставляя субъект Федерации согласовывать любой шаг по управлению лесами. Поэтому принятие срочных решений может затянуться на неоправданно долгое время.

Передача полномочий в области лесного хозяйства на региональный уровень - процесс неизбежный. Однако в условиях такой большой страны как Россия, если все решения принимаются на высоком уровне, это размывает ответственность и не позволяет действовать оперативно.

Много вопросов возникает в связи с передачей в регионы лесоустройства. Лесоустройство - очень важный элемент системы управления лесами, от него зависит грамотность принимаемых решений в сфере управления лесами. При этом вполне вероятно, что в регионах денег на нормальное проведение лесоустройства по существующим нормативам просто не будет. А какая-либо новая, удешевленная система, соответствующая реалиям нынешнего времени, пока не создана.

Серьезная проблема - дисбаланс между ответственностью регионов и правами. Субъекты несут полную ответственность, а деньги им выделяются через федеральный бюджет в виде субвенций. Известно, что чем дальше круговорот денег по всяким уровням бюджета, тем меньшая их часть доходит до конечного потребителя - в данном случае лесного хозяйства. В законе пока нет никаких механизмов, которые бы заинтересовали регионы эффективно вести лесное хозяйство.

1. Новый Лесной кодекс

Проект нового Лесного кодекса РФ представляет собой третий законопроект. Основной задачей правительства является повышение эффективности использования национальных природных ресурсов. Новый лесной кодекс направлен на наведение порядка в лесном хозяйстве: покончить с бессистемной вырубкой лесов, с коррупцией в отрасли, с незаконным вывозом лесоматериалов за границу, заинтересовать предпринимателей переработкой продукции внутри страны, ведением планомерного лесного хозяйства, рассчитанного не на сиюминутную выгоду, а основанного на долгосрочной экономической политике.

Новая редакция Лесного кодекса призвана отразить изменения, произошедшие в стране за последние годы. Согласно проекту весь лесной фонд до 2010 г. должен оставаться в федеральной государственной собственности, а процесс передачи леса в частную собственность должен носить эволюционный характер. В этом процессе должны участвовать все уровни власти, а будущий

владелец должен доказать свою социально-экономическую и экологическую состоятельность не денежным выкупом, а многолетним успешным лесопользованием на праве аренды. Процедура передачи леса в собственность должна иметь конкурсный характер.

Основной формой прав на пользование лесными угодьями становится аренда на аукционной основе. Она возможна на срок до 99 лет. Купить право аренды леса можно на аукционе, который будет проводиться на уровне субъекта Российской Федерации. Через 15 лет добросовестного выполнения всех договорных обязательств арендатор имеет право его выкупить по цене, составляющей десятикратную годовую арендную плату.

Нельзя будет выкупать участки, имеющие защитный режим. Новый Лесной кодекс будет отражать переориентацию государственной политики в этой сфере. В ближайшие годы Россия будет стремиться сократить объем экспорта необработанной древесины.

Немалая роль в документе уделяется деятельности регионов в сфере лесопользования. Лесной кодекс будет подразумевать создание "надежной системы мониторинга заготовки древесины, чтобы впоследствии резко сократить незаконную вырубку леса".

Весь лесной фонд будет делиться на три группы: защитные леса, экономически выгодные леса и так называемые резервные леса. К первой, охранной, группе относятся полосы лесов по берегам рек, озер и водохранилищ, противозероизийные леса, заповедники, леса особо охраняемых природных территорий и другие. Резервные леса - это лесонасаждения, которые рубить экономически невыгодно. Под вырубку можно будет использовать лишь леса второй группы. Именно они могут быть сданы в аренду частному лицу сроком до 99 лет с правом ведения рубок, но с обязательным условием проведения лесовосстановительных работ.

Общее лесопользование не будет ограничено собственником леса. В права собственника не входит также рубка леса под застройку собственного жилища. Он имеет право застраивать лишь прилегающие территории, а на месте вырубленных лесов должен проводить восстановительные работы. Перевод лесов из одной группы в другую будет возможен лишь в случаях выполнения международных обязательств, а также размещения на этих территориях объектов государственного и муниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения. Перевод из одной группы в другую, за исключением ситуации, продиктованной оборонными нуждами, должен быть публично обоснован.

Защитные леса - это достаточно разнородные природные объекты, которые, прежде всего, объединяют различные экологические и социальные функции. Их экологическая, общественная, историческая и культурная значимость, безусловно, доминируют над коммерческими целями лесозаготовок. Это не означает, что во всех категориях защитности ведение лесозаготовок должно быть полностью запрещено, но требования к ним должны быть достаточно жесткие.

Главное, у лесопромышленников появляются возможности стать полноправными владельцами лесных угодий. Для этого необходимо заключить договор аренды на пятнадцатилетний срок, в течение которого доказать чиновникам, что они соблюдают все правила лесопользования. Основным

требованием к компаниям, ведущим вырубку леса, станет обязательное проведение лесовосстановительных работ.

Права на аренду леса будут продаваться на аукционах, которые будут проводиться в субъектах федерации. Если компания выиграла арендную концессию и выполнила все договорные обязательства, что через 15 лет она получит право выкупить участок по цене, равной десяти годовым арендным платам. В случае конфликтов с чиновниками, решать вопрос о том, насколько добросовестным арендатором оказался потенциальный собственник, решать будет только суд. При этом ежегодные доходы бюджета от продажи и аренды лесов вырастут на полтора-два миллиарда рублей.

2. Обсуждение проекта нового Лесного кодекса: мнения заинтересованных сторон

Проект нового Лесного кодекса вызвал исключительно бурное обсуждение среди специалистов лесного хозяйства и общественности. Практически никто (за исключением разработчиков проекта и руководства Министерства природных ресурсов) не высказал одобрения нового проекта. Подавляющее большинство специалистов однозначно считает, что принятие данной версии Лесного кодекса приведет к резкому ухудшению ситуации в лесной отрасли России, развалу государственной системы лесопользования, разорению лесов.

2.1. Промышленность

Вступление в силу нового Лесного кодекса может создать проблемы для лесной промышленности. Проект не вполне соответствует современным принципам устойчивого управления лесами и нуждается в существенной доработке. Некоторые положения и формулировки проекта отличаются расплывчатостью и допускают множественное толкование. Проект содержит в себе административные нерыночные механизмы, принуждающие лесопользователей к экстенсивному использованию лесных ресурсов - такие, как введение повышенной платы за использование любого из видов лесных ресурсов менее чем на 30%. Проект создает обширные возможности для вмешательства чиновников в повседневную хозяйственную деятельность лесных предприятий и развития коррупции в лесной отрасли. Предусмотренная проектом исключительно аукционная форма распределения долгосрочных прав доступа к лесным ресурсам (прав аренды) будет во многих случаях способствовать вытеснению традиционных лесных предприятий фирмами-однодневками, а малого и среднего лесного бизнеса - крупными корпорациями.

Лесопромышленники выражают серьезную обеспокоенность положением кодекса, которое дает право приобретения леса в собственность физических лиц. И хотя получить это право можно будет только после пятнадцати лет добросовестной аренды, тем не менее, лесопромышленники называют это положение кодекса преждевременным. Частная собственность на лес физических лиц может привести к захвату участков с целью, не отвечающей развитию лесной промышленности.

Переход права собственности на лесные участки возможен, если участок приобретен юридическим лицом на аукционе. Однако в ряде регионов,

предприятия пользуются участками на основании долгосрочных договоров аренды. Если же предприятия расторгнут договоры и будут проведен аукцион, лес могут скупить любые другие собственники. Представители лесопромышленных холдингов предложили внести поправку в ст.57 проекта, наделив правом приобретения лесных участков в собственность и арендаторов.

В проекте отсутствует понятие о конкурсах по передаче в аренду участков лесного фонда. Передача участков в аренду предполагается только по результатам аукционов. С введением аукционов не располагающие значительными финансами, но добросовестные лесопользователи лишатся возможности арендовать участки для работы.

В целом же все эксперты признают, что, наведя порядок в лесу, можно, по крайней мере, в шесть раз увеличить заготовку древесины без ущерба для запасов. Углубление переработки древесины может принести доходы, сопоставимые с добычей энергоресурсов. Потребление бумаги и картона в России в семь раз отстает от европейских нормативов, а производство пиломатериалов только на внутренние нужды можно безболезненно удвоить. Столько же, сколько мы потребляем внутри страны, можно экспортировать лесной продукции в страны Евросоюза.

2.2. Регионы

Проект нового Лесного кодекса РФ значительно ущемляет интересы субъектов РФ и граждан. К такому выводу пришли депутаты Мурманской областной думы на одном из заседаний Комитета по природопользованию и агропромышленному комплексу, который рекомендовал Думе не поддерживать этот законопроект и обратиться с таким предложением ко всем субъектам РФ.

По мнению законодательных органов различных регионов РФ, принятие Лесного кодекса в концепции Правительства Российской Федерации может ухудшить социально-экономическое положение в регионах, нарушить конституционное право граждан на пользование лесами, являющимися "основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории" (статья 9 Конституции РФ), привести к отрицательным изменениям в области сохранения лесов, а с учетом экосистемного значения леса, связанных с ним иных природных ресурсов.

Проект Лесного кодекса не учитывает права малочисленных народов Российской Федерации, закрепленные в статье 69 Конституции Российской Федерации ("Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации"), не согласуется со статьями 1, 4 (частью 2) и 15 "Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств" (ратифицированной Российской Федерацией 18.06.1998 г. за № 84-ФЗ), статьями 3, 12, 59 (частью 2), 60 и 68 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

Новый документ лишает региональные власти прав в распоряжении лесными ресурсами. Кто будет заниматься передачей лесных участков в аренду? Региональные власти этих прав лишатся, а распоряжаться всеми лесными ресурсами будет федеральный центр, соответственно 100% арендной платы будут уходить в федеральный бюджет. Там же в Москве будут выдавать и лицензии на аренду. В кодексе не прописана компенсация

по лесовосстановительным работам и ущербу от пожаров. Особо нужно отметить необходимость более четкого распределения в кодексе функций по распоряжению лесным фондом между органами управления различного уровня.

2.3. Экологические организации

Несмотря на уже внесенные исправления и дополнения, проект нуждается в серьезной доработке. Наибольшее количество вопросов у природозащитных организаций вызывает так называемая "особенная" часть кодекса - главы 12, 13 и 14. В них определяются особенности ведения лесного хозяйства в защитных лесах, лесах второй группы и некоторых отдельных категориях лесов. Данную часть кодекса авторы обращения предлагается изменить полностью. По мнению экологов, это необходимо для того, чтобы привести предлагаемые параметры ведения хозяйства в соответствие с представлениями об устойчивом лесопользовании. Кроме того, "особенная" часть кодекса, по их мнению, должна быть приведена в соответствие с его "общей" частью.

Важнейшим недостатком проекта с природоохранной точки зрения является отсутствие в нем четких формулировок, определяющих требования к ведению хозяйства в лесах первой группы. На практике это означает частичное разрушение системы лесов первой группы (существующей в России с 1943 г. и пришедшей в свое время на смену системе защитных лесов, созданной еще в 1888 году). Необходимость разработки нового Лесного кодекса не вызывает сомнений, т.к. он не решает большинства проблем, существующих в лесном секторе и остается декларативным документом. Фактически, в лесу будет править не закон, а ведомственная инструкция.

По мнению представителей экологических организаций, с принятием нового кодекса будут уничтожены лесхозы - их функции делятся между двумя новыми ведомствами, созданными при МПР: Лесным агентством и Федеральным агентством по управлению лесным хозяйством. На нынешних лесхозах держатся и охрана лесов от пожаров, и лесовосстановление, и организация лесного хозяйства. Сохранение лесхозов является одним из главнейших условий сохранения профессиональной лесной службы в России - ведь именно в этих структурах работает большинство высококвалифицированных профессионалов.

По поводу вырубki леса собственником под застройку собственного жилища существуют две категории участков - нелесные земли и земли, не покрытые лесной растительностью. В кодексе прописано, что собственник имеет право на возведение сооружений на не покрытых лесной растительностью участках, в том числе и на вырубленных участках, но прямых указаний о лесовосстановлении на месте конкретной вырубki в кодексе нет. В этом смысле новый кодекс сильно отличается от скандинавских аналогов: у финнов и шведов речь идет о каждой конкретной лесосеке. У нас же эти нормативы более расплывчаты.

С точки зрения "зеленых", основных минусов нового лесного кодекса можно было избежать, если бы он был согласован с ними. Однако ни "Гринпис", ни Всемирный фонд дикой природы, ни Международный социально-экологический союз, ни другие неправительственные природоохранные организации не были допущены к обсуждению этого проекта. "Зеленые" считают, что мнение специалистов из субъектов Федерации в Минэкономразвития также не учитывается.

Заключение

В целом, анализ дискуссии вокруг нового Лесного кодекса позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день мнения о перспективах совершенствования лесного законодательства в РФ разделились. С одной стороны, некоторые специалисты полагают, что, несмотря на ряд недостатков, в связи с тем, что принципиально обновленный Лесной кодекс Российской Федерации в редакции ФЗ-199 вступил в силу совсем недавно (1 января 2005 г.) и дает основу для построения новой системы управления лесами, соответствующей проводимой в стране административной реформе, представляется нецелесообразным его замена в течение хотя бы ближайших нескольких лет. Принятие нового Лесного кодекса менее чем через год после принципиального обновления старого приведет лишь к нестабильности системы управления лесами России, и может послужить причиной кризисных явлений в лесной отрасли.

С другой стороны, существует мнение, что предлагаемая новая концепция управления лесопользованием и лесным хозяйством, в корне отличается от действующего Лесного кодекса РФ 1997 г. В целом она базируется на отказе от сложившегося многолетнего жесткого регламентирования, на переходе, к ведению лесного хозяйства преимущественно лесопользователями и к возникновению различных видов собственности на леса. Основными направлениями формирования новой концепции лесопользования в РФ являются постепенное введение частной собственности на участки лесного фонда и создание новой институциональной структуры управления лесным комплексом страны.

Литература

1. Федеральный Закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий". Информационно-справочная система "Консультант".
2. <http://www.lesgazeta.ru>.
3. <http://www.forest.ru>.
4. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". Информационно-справочная система "Консультант".

И.Зайцев, Ф.Д.Ларичкин, В.М.Снегова, М.Иванов, В.Перейн

НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАРЬЕРА "ЭРКИЛЯ"

Изучение современного состояния, специфики производственно-хозяйственной деятельности карьера "Эркиля", его основных подразделений, и выполненный технико-экономический анализ [1] позволяют сделать вывод о том, что основными проблемами осложняющими работу и ухудшающими результирующие показатели предприятия сводятся к следующему.

Высокая природная трещиноватость разрабатываемого гранитного массива обуславливает повышенный расход взрывчатых веществ и средств взрывания, относительно высокий выход негабаритного камня, превышающего размеры приемных отверстий головных дробилок ДСЗ "Эркиля" и, особенно, ДСУ "Alta", что увеличивает объем трудоемких и дорогостоящих работ по разборке и подготовке горной массы в очистном забое с организацией вторичного дробления негабаритов. При этом не исключаются случаи попадания негабаритов на перерабатывающие установки, выборка которых в стесненных условиях весьма затруднена и приводит к непроизводительным потерям рабочего времени, износу оборудования, а также к дополнительным затратам на их погрузку и транспортировку обратно в карьер.

Приемное отверстие головной дробилки СМД-118 на ДСЗ "Эркиля" имеет размеры 1500x1200 мм, а дробилки DCJ на ДСУ "Alta" - 1000x800 мм. По данным технической службы предприятия размер наибольшего входного куска перерабатываемой горной массы не должен превышать 80% от размера приемной щели дробилки, т.е. не более 960 и 640 мм соответственно. Технологически рекомендуемый размер куска, при котором дробилка работает с максимальной производительностью, должен быть не более 65% от размера приемной щели, т.е. 780 мм и 520 мм для соответствующих технологических линий производства щебня на предприятии.

Известные методы регулирования степени дробления горных пород путем изменения диаметра заряда, удельного расхода ВВ и его типа, конструкции заряда и способов инициирования, схем короткозамедленного взрывания, применения способов взрывания на подпорную стенку (в зажиме) и др. в той или иной мере испытывались в карьере "Эркиля", Некоторые из этих методов обеспечили улучшение качества взорванной горной массы и внедрены в производство с положительными результатами, однако полностью не решили проблему.

Сопоставление полученных рациональных размеров с фактическим гранулометрическим составом горной массы в карьере, выполненного технической службой предприятия, показало, что применительно к дробилке СМД-118 содержание негабаритных камней составляет до 10%, а для дробилки DCJ - до 22% от общего объема горной массы.

В настоящее время на предприятии в качестве основного метода вторичного дробления негабаритов применяется весьма трудоемкий и дорогостоящий мелкошпуровой метод их разделки, приводящий к длительным

простоям горных работ, связанным с необходимостью перегона экскаватора и другого горного оборудования на безопасное расстояние.

Положительные результаты работы на разделке негабаритов безвзрывным механическим способом с применением бутобоя "Rammer" с экскаватором "Вольво ES240" показали перспективность этого метода с использованием более мощной техники.

В качестве другой проблемы необходимо отметить крайнюю изношенность ДСЗ "Эркиля", конструктивные недостатки ДСУ "Alta" и разнотипность оборудования на указанных технологических линиях производства щебня, исключая взаимозаменяемость, усложняющих и удорожающих ремонтные работы в условиях недостатка запасных частей широкой номенклатуры.

Высокий выход отсевов дробления, особенно на ДСУ "Alta" (до 35-36%), практически не имеющих сбыта в зимнее время и реализуемых в летний период по цене в 4,2-6 раз ниже, чем сортовой щебень разной крупности остается одной из важных проблем и значимым резервом повышения эффективности работы предприятия.

Выполнение отдельных видов работ (БВР, транспортных и др.) специализированными организациями, несомненно, является прогрессивным, однако имеет и существенные недостатки в современной российской практике, заключающиеся в повышенных расценках при невысоком качестве работ, сложностью учета, координации и управления всей совокупностью работ и издержками и т.п.

В соответствии с выявленными основными сложностями, проблемами и недостатками в функционировании отдельных подразделений и карьера в целом авторами путем опроса рабочих и специалистов составлен, дополнен и согласован с ведущими инженерно-техническими работниками предприятия перечень "узких мест" (таблица).

В результате совместно с работниками предприятия были разработаны варианты организационно-технических мероприятий и технического их оформления по ликвидации каждого из перечисленных "узких мест" для повышения технико-экономических показателей отдельных технологических операций и рентабельности производства в целом. Основные усилия при этом были сосредоточены на решении проблем качественной подготовки горной массы, уменьшения выхода негабаритов, сокращения простоев и затрат на разборку и вторичное дробление негабаритов, снижения выхода отсевов и, соответственно, увеличения выхода готового товарного щебня, отвечающего параметрам действующих технических условий, ГОСТов и требованиям потребителей.

Проработка технического оформления разработанных мероприятий позволила выявить неперспективные с технологической точки зрения или заведомо весьма дорогостоящие и отсеять их уже на этой предварительной стадии (см. таблицу). Некоторые из мероприятий, как не оправдавшие ожиданий были исключены при практической проверке в производственных условиях. Часть мероприятий в той или иной степени реализована. Наконец, большая часть мероприятий находится в стадии технической и экономической проработки, по результатам которой будет принято решение о целесообразности их проверки в производственных условиях и дальнейшего внедрения.

По ряду мероприятий в настоящее время нет достаточно надежных, достоверных параметров их использования в условиях карьера "Эркиля".

Поэтому дальнейшая техническая, технологическая, экспериментальная проработка и экономическая оценка комплекса разработанных мероприятий должна продолжаться для выработки наиболее рациональных решений и вариантов, практическая реализации наиболее эффективных из них, безусловно, будет способствовать повышению эффективности производственно-хозяйственной деятельности предприятия, его развитию и переходу на рентабельную работу.

Перечень организационно-технических мероприятий по ликвидации "узких мест" и повышению эффективности деятельности карьера "Эркиля"

№ п/п	Перечень "узких мест"	Возможные способы, варианты устранения	Результаты проработки, испытаний
<u>Вторая технологическая линия дробильно-сортировочного завода</u>			
1.	Улучшение подготовки горной массы:		
	1.1. Очистка от карьерной мелочи	1.1. Установка узла первичного дробления с отбором грязи в карьере	Весьма затратный, исключается
	1.2. Вторичное дробление негабаритов	1.2. Буро-взрывной способ	Используется, трудоемкий, дорогостоящий
		1.3. Мобильный бутобой	Прорабатывается
2.	Отбор и удаление карьерной грязи на ДСЗ перед подачей горной массы на дробилку СМД 118	2.1. Отбор грязи из-под бункера просыпи с питателя перед СМД 118 и удаление конвейером на улицу	Малоэффективный исключается
3.	Улучшение качества щебня при сортировке (снижение запесоченности)		
	3.1. Фракции 20-40 (20-70)	3.1.1. Установка металлических сит на грохотах Г1 и Г2	Планируется проверка
		3.1.2. Установка сит Воронежского завода	Исключается
		3.1.3. Увеличение площади просеивания реконструкцией течек с ЛКЗ на Г1 и Г2	Прорабатывается
		3.1.4. Замена грохотов на грохота с большей просеивающей поверхностью	Исключается
	3.2. Фракции 5-20	3.2.1. Установка двухярусных сит (10x10 и 5x5) на грохотах № 3,4	Прорабатывается
		3.2.2. Изменение конструкции течек с Г1 и Г2 на грохота № 3,4	Прорабатывается
		3.2.3. Замена грохотов на грохота с большей просеивающей поверхностью	Исключается
		3.2.4. Установка двухярусных сит (10x10 и 5x5) на грохоте № 5	Реализовано

№ п/п	Перечень "узких мест"	Возможные способы, варианты устранения	Результаты проработки, испытаний
<u>Дробильно-сортировочная установка "Alta"</u>			
4.	Повышенный выход негабаритов (максимальный размер куска должен быть - до 520 (640) мм)	Подготовка горной массы в забое: 4.1. Сортировка экскаватором 4.2. Повторное взрывание 4.3. Дробление бугобоем 4.4. Установка колосников на приемном бункере ДСУ	Осуществляется Осуществляется Прорабатывается Прорабатывается
5.	Обмерзание приемного бункера	5.1. Зачистка экскаватором "Вольво" 5.2. Покрытие бункеров незамерзающим износостойким составом	Осуществляется Прорабатывается
6.	Обмерзание промежуточных бункеров, особенно отсевных	6.1. Зачистка вручную 6.2. Покрытие незамерзающим износостойким составом	Осуществляется Прорабатывается
7.	Падение камней с конвейеров (повреждение датчиков, попадание камней под барабаны)	7.1. Контроль за состоянием чистиков 7.2. Установка ограждений	Осуществляется Прорабатывается
8.	Пробуксовка лент при дожде и снегопаде	8.1. Установка укрытий лент 8.2. Установка укрытий барабанов	Осуществляется Прорабатывается
9.	Износ загрузочной корзины ДСУ 1000x800 из-за несоответствия размеров питателя и загрузочного отверстия дробилки	9.1. Изготовление новой корзины из металла твердостью не менее 20 с креплением к станине по типу "Rox-son", шириной не более 1000 мм 9.2. Заузить нижнюю часть бункера и боковины питателя до ширины корзины	Осуществлено Прорабатывается
10.	Недостаток запчастей	10.1. Организация склада запчастей на базе "Стройнеруд"	Прорабатывается
11.	Увеличение выхода крупных фракций, уменьшение выхода отсевов	11.1. Установка вибрлотка (вибропитателя) для подачи продукта с 1-го грохота на конвейер В 11 (исключение заворота класса +5-20 мм на додрабывание)	Прорабатывается

Предварительная технико-экономическая оценка целесообразности внедрения некоторых из наиболее подготовленных мероприятий с учетом имеющихся литературных и ориентировочных, в ряде случаев прогнозируемых, данных приведена ниже.

Вторичное дробление негабаритов с применением бутобоя

Как отмечено выше наиболее важной проблемой на карьере "Эркиля" является качественная подготовка горной массы с разделкой негабаритов. Применяемый буровзрывной способ вторичного дробления негабаритов является весьма трудоемким дорогостоящим и характеризуется большими простоями добычных работ в связи с перегонами горного оборудования в безопасное место и обратно в забой. В качестве наиболее перспективного признан механических способ вторичного дробления негабаритов с помощью бутобоя, исключающий необходимость непроизводительных перегонов горного оборудования. Имеющийся в наличии бутобой показал технологичность и перспективность этого направления, однако из-за малой мощности не способен обеспечить требуемый объем работ в карьере.

Ориентировочная оценка целесообразности приобретения и эксплуатации бутобоя подходящей мощности должна быть выполнена по сравнению с буровзрывным способом разделки негабаритов.

По данным предприятия за 2004 год буровзрывным способом было переработано 85570 м³ негабаритного камня. Кроме того, за тот же период разбито бутобоем 490 м³ негабаритов или всего по предприятию за год 86060 м³. При расценке в условиях карьера "Эркиля" на буровзрывную разделку камня 67,8 руб/м³ (без НДС) годовые прямые затраты (без учета затрат на перегоны и простой оборудования) составляют:

$$86060 \times 67,8 = 5835 \text{ тыс. руб.}$$

Расходы на приобретение и эксплуатацию нового экскаватора "Hitachi ZX600" с бутобоем "Furukawa F70" характеризуются следующими данными.

Полная стоимость 19425 тыс. руб., гарантийный срок службы 18000 моточасов, срок эксплуатации - до 5 лет, годовые эксплуатационные расходы 3600 тыс. руб.

При годовом снижении эксплуатационных расходов $5835 - 3600 = 2235$ тыс. руб., срок окупаемости единовременных затрат составит $19425 : 2235 = 8,6$ лет, что значительно превышает нормативный срок службы.

Имеется принципиальная возможность приобретения более дешевого бывшего в употреблении работоспособного бутобоя с экскаватором. Максимально допустимая цена такого оборудования может быть ориентировочно определена из соотношения: $(5835 - 3600) \times 5 = 11175$ тыс. руб.

Увеличение выхода щебня и уменьшение отсевов на ДСУ "Alta"

Одним из перспективных высокоэффективных мероприятий по повышению эффективности производства является уменьшение выхода отсевов дробления и соответствующее увеличение выхода сортового щебня на ДСУ "Alta". Это может быть обеспечено за счет исключения заворота продукта класса 5-20 мм на додрабывание. Для реализации этого мероприятия необходима установка вибрлотка (вибропитателя) с 1-го грохота для подачи материала (готовой продукции класса 5-20 мм) на конвейер В 11. Это позволит снизить оборотную нагрузку на конвейерах В 07, В 08, дробилке НСС 12/65, грохоте № 2 на 12-15% или на 24-30 т/час.

При этом увеличится выход щебня фракции 5-20 мм на 5-7% (не менее 6000-8400 м³), соответственно снизится выход отсевов дробления на ту же величину при удовлетворении нормативных требований по лещадности готовой продукции.

Стоимость вибропитателя составляет около 300 тыс. руб., дополнительные эксплуатационные затраты не превысят экономию от снижения указанной выше нагрузки.

Дополнительный объем реализации и годовой экономический эффект при средней планируемой цене щебня фракции 5-20 мм 216,1 руб./м³ составит $(6000-8400) \times 216,1 = 1296-1815$ тыс. руб. в год. При окупаемости единовременных затрат на внедрение мероприятия менее чем за квартал $(300:1296) = 0,23$ года.

Литература

1. Анализ эффективности деятельности карьера "Эркиля" // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2006. № 1.

УДК 338.439(470.21)

Марецкий Ю.А, Сторожева Н.А.

К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА

Практика проведения экономических реформ показала, что для устойчивого функционирования и позитивного развития региональной продовольственной системы необходимы управленческие воздействия, направленные на противодействие возникающим угрозам, как со стороны внешней среды, так и развитию негативных тенденций внутри самой системы. При этом ключевую позицию в ней занимает область формирования ресурсной составляющей, важнейшей компонентой которых, является производство продуктов питания в регионе. Отсюда основной миссией сельскохозяйственного производства в условиях Севера в контексте продовольственной безопасности следует считать производство социально-значимых продуктов питания в оптимальных объемах, обеспечивающих баланс потребностей внутреннего рынка с учетом возрастания платежеспособного спроса населения региона. Следовательно, результативной целью для регионального АПК является производство свежей диетической продукции, при условии обеспечения данного процесса необходимыми ресурсами и при реализации стратегической цели, отражающей долгосрочные интересы предприятия, а именно, в обеспечении прибыльности производства. Только в этом случае можно рассчитывать на реализацию предпочтительной в условиях Крайнего Севера стратегии - достижения лидерства на определенных рыночных сегментах ("рыночных нишах").

В настоящее время удельный вес собственного производства в потреблении населением области основных продуктов питания составляет: молока и молокопродуктов - 24%, мяса всех видов - 16, яиц - 90, картофеля - 60, овощей - 10%. Дальнейшее увеличение доли местной продукции в общем объеме потребления и, в первую очередь, свежей, сдерживается неблагоприятными географическими,

социально-экономическими, технологическими факторами региональной специфики. В то же время, необходимость производства продукции в условиях Крайнего Севера обусловлена невозможностью в полной мере обеспечить завоз скоропортящейся свежей продукции по социально доступным ценам, необходимостью заполнения товарных ниш, в которых не заинтересованы работать коммерческие торговые структуры (мелкие и периферийные населенные пункты, организации социальной сферы, население с низкими доходами). Кроме того, установлено понижающее влияние местной продукции на уровень розничных цен, а так же на устойчивость ресурсной составляющей потребительского рынка.

В 2003 году объем сельскохозяйственного производства составил 1473.9 млн руб. По сравнению с 1991 годом уровень производства сократился более чем в 3 раза, и это падение продолжается по настоящее время, хотя на душу населения в последние годы и наблюдается рост, вследствие сокращения общей его численности.

Среди негативных тенденций последних лет, следует отметить сокращение, за исключением свиней, поголовья скота и птицы. На начало 2003 года по сравнению с 2000 годом поголовье крупного рогатого скота уменьшилось на 13,8%, птицы - 28, оленей - 15% и только поголовье свиней выросло на 31%. В результате этого снизилось производство всех видов животноводческой продукции, картофеля и овощей.

Среди позитивных сторон развития сельскохозяйственного производства, можно отметить достигнутую наивысшую продуктивность молочного стада в 2003 году - 5644 кг на фуражную корову за год (в России - 2825 кг), а в таких хозяйствах как СХПК "Полярная звезда" и ГОУСП "Тулома" продуктивность коров превысила 7000 килограммов молока.

Анализ экономического положения сельскохозяйственных предприятий Мурманской области показывает, что, несмотря на некоторое улучшение рыночной конъюнктуры последних лет, кардинального изменения в лучшую сторону состояния экономики отраслей не произошло. Так, например, инфляционные процессы и убыточная деятельность лишили большинство предприятий собственных оборотных средств, тем самым, ограничив возможности по повышению эффективности производства и укреплению материально-технической базы. Кроме того, развитие кризисных явлений в аграрном производстве было в значительной степени обусловлено сложившимся диспаритетом цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, что привело к ухудшению финансового положения хозяйств и, в конечном счете, падению их платежеспособности. По итогам работы за 2003 год выручка от реализации сельскохозяйственной продукции сократилась на 4,5% к прошлому году, а себестоимость возросла на 4,0%, т.е. цены и тарифы на потребляемые материально-технические ресурсы продолжают расти опережающими темпами по сравнению с ценами на сельскохозяйственную продукцию.

Все усиливающийся ценовой диспаритет привел к тому, что убытки за 2003 год возросли в 7,6 раз по сравнению с прошлым годом. В результате число хозяйств полностью утративших собственные оборотные средства превысило половину и лишь в четырех хозяйствах, оборотные активы финансируются за счет собственных оборотных источников.

Низкая обеспеченность собственными оборотными средствами или более того, их утрата, привели к росту кредиторской задолженности. Общая сумма кредиторской задолженности составляет почти 80% в годовой выручке от реализации продукции за 2003 год. В структуре кредиторской задолженности основную долю

занимают долги поставщикам кормов и энергетикам, а также бюджету и внебюджетным фондам.

В тоже время сравнительный анализ ставок субсидий и убытков, полученных в расчете на единицу сельскохозяйственной продукции показывает, что уже с 2002 года субсидии не покрывают убытки от производства и реализации, что не позволяет сельскохозяйственным предприятиям добиваться эффективного вложения выделяемых бюджетных средств.

Говоря об эффективности государственной поддержки, следует отметить, что в первом квартале 2004 года на каждый полученный рубль государственной поддержки в бюджет было перечислено от сельхозтоваропроизводителей 1,25 руб. налогов и сборов, за 1 полугодие текущего года этот показатель составил соответственно 1 руб. То есть финансовые средства, направленные на государственную поддержку сельского хозяйства возвращаются в бюджет. Но учитывая быстрое сокращение этой отдачи, можно констатировать, что уровень субсидирования производства недостаточен, так как каждый вложенный рубль субсидий при такой тенденции не будет возвращен в бюджет.

Проведенный анализ эффективности бюджетного финансирования сельскохозяйственного производства в Мурманской области показал, что сложившийся уровень не обеспечивает возмещение затрат. В результате поддерживающая роль субсидий обеспечивает функционирование предприятий в лучшем случае лишь на уровне стагнации.

На наш взгляд механизм бюджетного финансирования сельскохозяйственного производства должен строиться таким образом, чтобы обеспечивать реальное укрепление экономики и формирование условий для последующего развития и экономического роста сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях обеспечения продовольственной безопасности региона. В связи с этим предлагается механизм совершенствования бюджетного финансирования, направленный не только на поддержку, но и развитие сельскохозяйственного производства, что, в конечном счете, должно обеспечить на ближайшую перспективу расширенное воспроизводство, с одновременным обновлением и модернизацией материально-технической базы (рис. 1).

Предлагаемый механизм бюджетного финансирования предполагает применение поддерживающих текущее производство субсидий и направленных на долгосрочное развитие - развивающих субсидий.

Развивающие государственные субсидии предлагается выделять на компенсации части расходов по оплате процентов по кредитам, полученным на инвестиционные цели, на компенсацию части расходов по приобретенной сельскохозяйственной технике, техническое перевооружение и ремонт объектов животноводства, произведенным за счет собственных средств, приобретение племенного скота, лизинг сельскохозяйственной техники и другие цели, отвечающие целям эффективного развития организации.

Предлагаемая схема бюджетного финансирования имеет ряд преимуществ:

- система прямых выплат в виде дотаций, субсидий наилучшим образом способствует росту объема производства;
- субсидии остаются единственным реальным рычагом регулирования механизма возмещения затрат, другие элементы либо отсутствуют совсем (гарантированные цены), либо носят формальный характер из-за регулярного недофинансирования (компенсации затрат из федерального бюджета);
- субсидии носят безвозвратный характер, что необходимо в силу специфики сельскохозяйственного производства;

- государственное воздействие при помощи развивающих субсидий служит побуждающим рычагом к преобразованию в системе ведения хозяйства, так как для получения развивающих субсидий организация должна быть кредитоспособной и рентабельной.

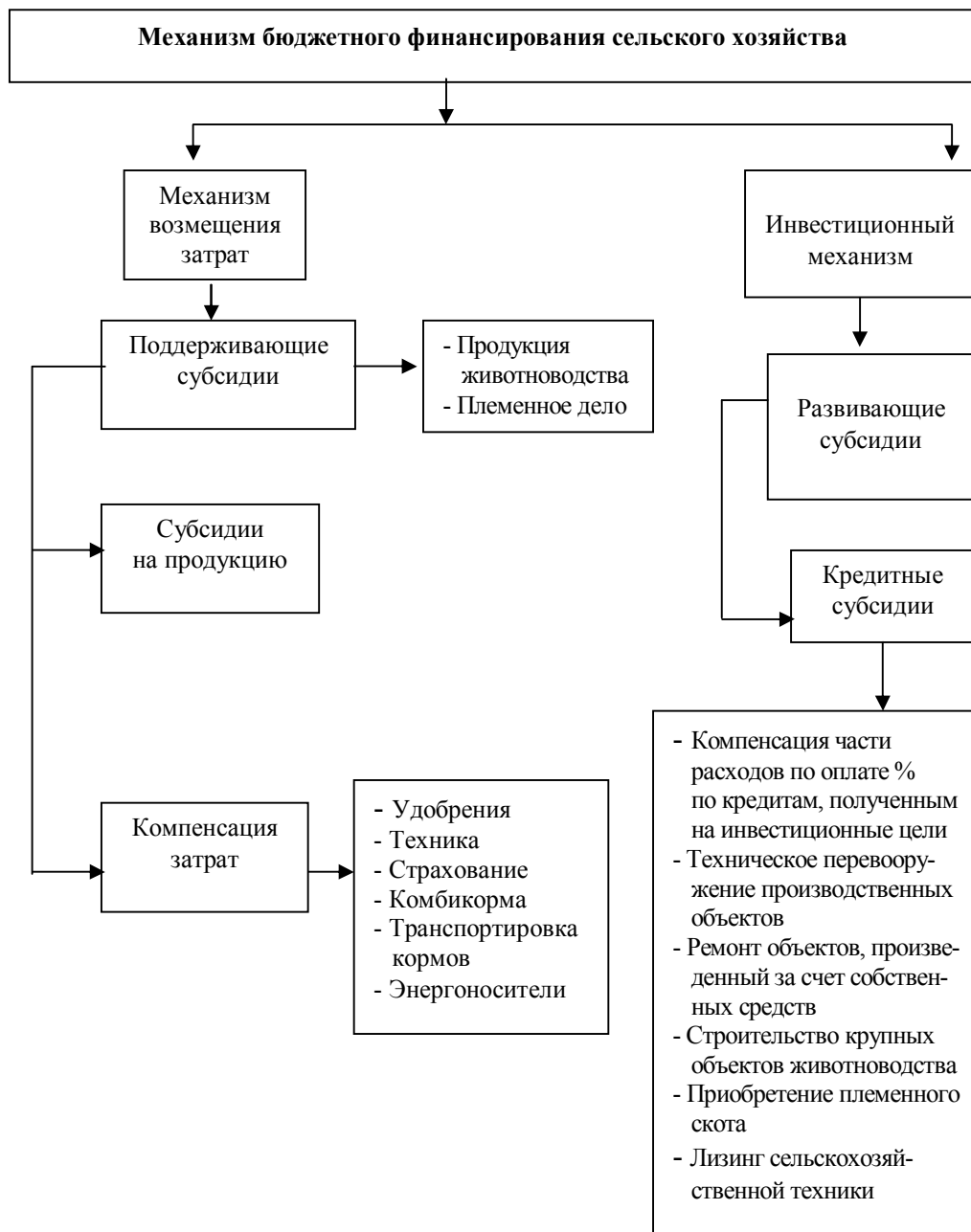


Рис.1. Схема бюджетного финансирования сельского хозяйства региона

Из проведенного обзора положения в агропромышленном комплексе следует, что ситуацию в подсистеме "Производство продуктов питания в регионе" можно охарактеризовать как кризисную, что требует принятия комплекса мер по стабилизации положения, среди которых ключевое место занимает бюджетная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Существующая методика расчета и механизм предоставления дотаций имеет целый ряд недостатков, среди которых основной - это неспособность оперативно реагировать на изменения рыночной ситуации, а также обоснованность необходимого уровня дотаций, исходя из потребностей и с учетом возможностей бюджетного финансирования. Данную проблему, по нашему мнению, может решить моделирование процессов на основе системной динамики, которое предназначено для структуризации, анализа и принятия управленческих решений в сложных, быстроменяющихся ситуациях. При таком подходе к анализу и прогнозированию сложной проблемной ситуации можно дать описание внутренней структуры исследуемого процесса, взаимодействие и взаимозависимости с внешней средой, в том числе выявить влияние происходящих изменений на управление ситуацией. В конечном счете, на основе этих знаний, можно принимать обоснованные управленческие решения, тем самым, сводя к минимуму проявления неблагоприятных событий.

Выработка стратегии и прогноза развития хозяйственно-экономической подсистемы продовольственной безопасности региона на базе системной динамики, представляет собой аналитическую технологию, состоящую из следующих этапов:

- анализ имеющейся информации с целью установления качественных (причинно-следственных) взаимосвязей между основными показателями (понятиями, параметрами, факторами) ситуации, в рамках которой происходит развитие хозяйственно-экономической подсистемы;
- построение на основе этих взаимосвязей модели развития подсистемы;
- моделирование различных сценариев развития подсистемы в зависимости от внутренних и внешних условий;
- интерпретация полученных результатов для принятия управленческих решений.

При этом качественный анализ ситуации в хозяйственно-экономической подсистеме предусматривает определение тенденций процессов, влияющих на ее развитие, качественную оценку этих тенденций и выбор мер, способствующих развитию в нужном направлении.

Таким образом, результатом моделирования является выработка стратегии целенаправленного развития хозяйственно-экономической подсистемы продовольственной безопасности, прогноз ее поведения при взаимодействии с внешней средой. Конечная цель такого моделирования - определить совокупность движущих сил внешней и внутренней среды, как способствующих, так и препятствующих целенаправленному развитию подсистемы.

М.Н. Орлов

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ОСВОЕНИЯ МОРСКИХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ УГЛЕВОДОРОДОВ

В мире разработка нефтегазовых запасов континентального шельфа идет уже более 100 лет, так например, в США с шельфовых месторождений получают до 30% нефти и 25% газа.

Мировые (без учета России) углеводородные запасы за девяностые годы изменились следующим образом: нефть с конденсатом (в млрд т) в 1991 г. - 133,2; в 1996 г. - 134,8; в 1998 г. - 133,7; газ (в трлн м³) соответственно - 82,4; 92,7 и 95,9. За этот период рост мировых запасов нефти происходил неравномерно. В целом по планете он составил лишь 0,4%. Наибольшее же увеличение запасов произошло в странах североморского бассейна (Норвегия, Англия) и ряде стран Азии и Африки. Падение показателей наблюдалось в США, Мексике и других странах.

Более контрастная ситуация сложилась с мировыми запасами газа, которые, согласно зарубежной практике, оцениваются совместно по природному и попутному (нефтяному) газу. За 1991-1999 гг. они увеличились на 16%. Рост наблюдался во многих странах Азии, Африки, Латинской Америки, а также в Европе. Снижение произошло в США и Канаде. На начало 1998 года запасы газа в мире (без России) составили почти 96 трлн м³, при этом основная их часть принадлежит Ирану (23 трлн м³, или 24%), Катару, Саудовской Аравии, США и Алжиру.

Нефтегазоносность прибрежных акваторий морей и океанов давно привлекала внимание ученых и промышленников. Еще в конце XIX века предпринимались попытки добычи нефти из находящихся под водой залежей на месторождениях Азербайджана и Калифорнии. Во второй половине прошлого века акватория Мирового океана стала ареной активных исследований, прежде всего, с целью поисков нефти и газа.

В настоящее время более пятидесяти стран мира ведут добычу на морских месторождениях: по оценкам "Газпрома", годовая доля морской добычи газа составляет 32% (более 750 млрд м³), нефти - 35% (более 1 млрд т). С учетом того, что шельфовые акватории становятся регионами наибольшего прироста запасов, ассигнования на разведку и освоение внушительны. Так, только в 2003 г. в мире сумма капитальных вложений в бурение и заканчивание скважин составила \$33,5 млрд.

Затраты на обустройство морских нефтегазовых месторождений составляют свыше 50% всех капвложений в их освоение. Из них существенная часть приходится на морские платформы, стоимость которых исчисляется сотнями миллионов долларов. К примеру, стоимость глубоководной стационарной платформы компании Statoil, работающей на блоке Troll-A (нефтегазовое месторождение Troll в Северном море близ норвежского побережья с глубинами около 300 м) превышает \$1 млрд. Затраты на прокладку глубоководного трубопровода составляют \$2-3 млн за километр.

Бурение и разработка морских месторождений всегда осуществлялись на основе последних достижений научно-технического прогресса той или иной эпохи. Так, многократно описано бурение с индивидуальных оснований, проводившееся в 40-50-е годы на морских месторождениях в прибрежной зоне Апшеронского полуострова (Нефтяные Камни и другие месторождения). Тогда разведочные скважины бурили на водной глубине от нескольких до десятков метров с индивидуальных сварных оснований, а разработку вели с эстакад, тянувшихся с берега. Так же начинали освоение морских месторождений и в США. Но все это - уже далекое прошлое, имеющее очень мало общего с современным обликом морской добычи нефти и газа.

Разведочное бурение в море производится с передвижных установок трех основных типов: самоподъемных, полупогружных, буровых кораблей и барж.

Самоподъемные установки - платформы, поднимаемые на мачтах-домкратах, опирающихся на дно. Они работают на глубине от нескольких до ста метров и буксируются на произвольные расстояния в океане (например, из Мексиканского залива в Южно-Китайское море).

Полупогружные установки - платформы, опирающиеся на систему погруженных в воду понтонов и буксируемые к месту работы. На платформе монтируется буровое оборудование, располагаются вспомогательные службы, жилье для персонала (обычно на 100 человек). Установки данного типа работают на глубине от сотен до 2-3 тыс. м, проектная глубина бурения - до 8-10 тыс. м.

Буровые корабли и баржи разных типов предназначены для бурения на глубине от нескольких метров до 2-3 тыс. м.

В глубоководных районах с мягким климатом, например в Юго-Восточной Азии, как правило, строятся отдельные специализированные платформы: добычные, жилые, факельные. В Северном море, с более сложными климатическими условиями, а также в ряде других регионов (например, в Мексиканском заливе) используются крупные платформы, которые сочетают в себе все функции.

При этом у российских компаний нет технологий, мощностей и оборудования, необходимых для строительства современных платформ. Попытки создания на российских заводах даже их нижнего основания не дают поводов для оптимизма: об этом говорит, например, опыт многолетнего строительства платформы для Приразломного месторождения. Так что рассчитывать на значительное удешевление проекта за счет привлечения отечественных производителей не приходится.

Норвежские компании делают ставку на разработку месторождений без платформ. Согласно одному из сценариев отказ от строительства стационарной платформы позволит сэкономить как минимум \$1 млрд.

И Statoil, и Hydro являются операторами проектов, полностью исключая строительство морских платформ, - это проекты освоения месторождений Snohvit и Ormen Lange. Однако добыча на них еще не ведется (по планам месторождения будут введены в эксплуатацию в 2006 и 2007 гг. соответственно), так что о конкретных результатах и эффективности применения таких технологий пока судить рано.

Технологически проекты Statoil и Hydro практически идентичны, если не считать того, что газ Snohvit будет сжижаться для дальнейшей транспортировки, а газ Ormen Lange пойдет на экспорт по трубопроводу. В этих проектах бурение и заканчивание скважин производится со специальных судов. Добывающие

модули располагаются на морском дне на глубине 250-350 м, а управление ими осуществляется дистанционно с берега. Добытая смесь из газа, конденсата, нефти, воды, песка и проч. с этих модулей будет подаваться по подводным трубопроводам на стационарные заводы на побережье. Расстояние в 140 км для транспортировки такой смеси на Snohvit (чуть меньше - на Ormen Lange) в холодном климате является рекордным. Подобные системы транспорта скважинной продукции в Северном море пока работают на расстояния до 60-70 км - на больших протяженностях подводных трубопроводов им предстоит еще доказать свою работоспособность. Между тем на Штокмане это расстояние составляет 600 км.

Схожей чертой Ormen Lange со Штокмановским месторождением можно считать большое расстояние до берегового терминала. Запасы газа составляют 397 млрд м³, прогнозируемая добыча 22 млрд м³ газа в год при планируемом суммарном производстве Норвегии 100 млрд м³ газа.

Ormen Lange было открыто всего восемь лет назад, в 1997 г., а его введение в эксплуатацию (октябрь 2007 г.) в течение десяти лет является своеобразным рекордом в газовой отрасли. Сегодня завершено более 30% работ всего проекта.

Месторождение обустривает консорциум компаний: Hydro (оператор с 18%), RD/Shell (17%), Statoil (10,8%), ExxonMobil (7,2%), датская DONG (10,3%) и государственная норвежская Petoro (36,4%). Оставшаяся доля в структуре акционерного капитала принадлежит миноритариям.

Представляют интерес технологические детали проекта. Добыча на Ormen Lange будет вестись с двух подводных производственных комплексов, строительство которых завершается в настоящее время на юге Норвегии. Комплексы весом 110 т будут установлены на дне моря до конца этого лета. После установки комплексов буровое судно приступит к бурению восьми добывающих скважин. Участники проекта планируют в 2007-2008 гг. добычу 10 млрд м³ природного газа с выходом на 22 млрд м³ уже в 2009 г.

Суммарные инвестиции первой фазы проекта к 2007 году составят 50 млрд норвежских крон (6,3 млрд евро) из 66 млрд крон (8,3 млрд евро) общей стоимости проекта (включая стоимость компрессорных станций, необходимых на поздней стадии разработки для поддержания пластового давления). Согласно бюджету Ormen Lange 2003-2007 гг., только в 2005 г. в месторождение инвестировано 2,9 млрд евро. Норвежцы утверждают, что срок окупаемости проекта составит 2-3 года.

Газ Ormen Lange будет поставляться подводными трубопроводами на берег, где предполагается разделение многофазного потока на газ и конденсат. Конденсат планируется отгружать в танкеры, а природный газ - экспортировать в Великобританию по газопроводу Britpipe протяженностью 1200 км, строительство которого ведется в настоящее время и будет завершено в 2007 г. Газопровод будет состоять из одной нитки пропускной способностью 24 млрд м³ газа, его стоимость составляет около 19 млрд крон (2,4 млрд евро).

Огромная стоимость намечаемых работ требует их всестороннего научного обоснования и технологической подготовки. Комплексная обработка материалов ведется научными центрами всех компаний с применением самой современной аппаратуры. При помощи компьютерных технологий удастся интегрировать материалы разных лет и использовать широкую гамму методов

исследования. Проводятся крупные разработки, направленные на создание глубоководных добывающих комплексов.

Зарубежные нефтяные компании уделяют самое пристальное внимание научно-техническому развитию, поскольку использование достижений научно-технического прогресса, способствующих снижению издержек производства и обеспечению лидерства в применении передовых технологий, является одним из важнейших факторов повышения конкурентоспособности компаний.

В области разведки и разработки нефтегазовых месторождений научно-исследовательские подразделения компаний ведут работы по моделированию месторождений и характеристик продуктивных пластов, что позволяет планировать объемы добычи нефти с апробацией на месторождениях.

Большой интерес представляет также совершенствование технологии трехмерной сейсмической разведки и улучшение вторичных методов извлечения углеводородов (таких, как закачка пара и углекислого газа), разработка более экономичных источников сейсмических сигналов, которые позволяют улучшить качество регистрации сейсмических отражений и снизить вредное воздействие на окружающую среду при производстве сейсмических работ. Кроме того, с целью выбора наиболее перспективных территорий для поисков и разведки разрабатываются новые аналитические и прогнозные методы оценки перспектив нефтегазоносности.

На основе вышеизложенного можно сделать следующий вывод: крупные инвестиции, высокий уровень технологии, обширные научные исследования и внедрение их результатов, кооперирование компаний для решения сложных проблем - основные условия успешного развития мирового нефтяного бизнеса.

Россия гораздо дольше других стран шла к созданию морской нефтяной подотрасли. Добыча нефти на шельфе началась около 10 лет назад и составляет менее 1% общего объема производства, хотя страна обладает наиболее обширной, перспективной в нефтегазоносном отношении морской периферией (более 6 млн км², в том числе 4,2 млн км² - континентальный шельф с глубинами моря до 200-300 м: более 21% всего мирового шельфа).

Процесс выявления и освоения углеводородных ресурсов на шельфе развивался чрезвычайно медленно. С начала 70-х годов прошлого века на шельфе было проведено около 1 млн км сейморазведочных работ со средней плотностью 0,24 погонных км на 1 км², в основном - в Западной Арктике, Охотском и южных морях. Там пробурено 197 глубоких скважин суммарным метражом 495 тыс. м. Открытые российские морские месторождения расположены, главным образом, в Баренцевом, Карском, Охотском, а также Каспийском морях.

Даже те небольшие объемы работ, которые были выполнены в предыдущие годы дали ощутимые результаты. Были выявлены и исследованы 16 нефтегазоносных провинций и открыты 37 морских, а также шесть континентально-морских месторождений нефти и газа. Их суммарные ресурсы, подтвержденные лишь 200 скважинами, превышают 10 млрд т условного топлива.

Лишь два проекта на российских морских акваториях сегодня дошли до стадии добычи: с 1997 г. добывается нефть в рамках международного проекта "Сахалин-2" и в 2004 г. "ЛУКОЙЛ" запустил промысел на "особенно чувствительной" акватории Балтийского моря - в окружении более чем настоящих соседей.

В 2005 году начата добыча нефти и газа с "Сахалина-1". На 2007 г. запланирован старт Приразломного. В 2010 году обещает начать добычу "Арктикшельфнефтегаз", завершающий разведку на одном из своих участков в Печерском море. Постепенно проясняются перспективы Штокмана, хотя к 2010 г., как хотел "Газпром", вряд ли удастся ввести в эксплуатацию это гигантское месторождение.

Также, в 2005 г. правительство Российской Федерации приняло разработанную МПР Долгосрочную программу воспроизводства минерально-сырьевой базы на период до 2020 г. В целях ее реализации начиная с 2006 г. расходы федерального бюджета на выполнение работ по геологическому изучению недр будут постепенно увеличиваться. При этом более половины всех средств будет направлено на изучение наиболее перспективных районов Российской Федерации - в первую очередь, шельфа Мирового океана и Восточной Сибири. Таким образом, в ближайшие 15 лет государство вложит в изучение акваторий морей свыше 33 млрд руб.

Основные объемы работ до 2010 г. будут сосредоточены в Баренцево-Карском и Охотском регионах, где уже открыты месторождения нефти и газа. В 2011-2020 гг. будет происходить постепенное перемещение этой деятельности в Восточную Арктику.

Ожидается, что итогом реализации Программы геологоразведочных работ станет подготовка в 2007-2015 гг. 10-15 перспективных площадей, а в дальнейшем, в 2011-2020 гг., - открытие на них крупных или гигантских месторождений нефти. Как минимум три-четыре таких площади может быть подготовлено в Баренцевом море, столько в Северной и Южной впадинах Карского моря, две-три - в море Лаптевых и по одной-две - в Охотском море и глубоководной зоне Черного моря. Предполагаемы прирост промышленных запасов по ним составит 2-3 млрд т. Прогнозируется и значительное увеличение запасов газа, которое достигнет 3-5 трлн м³.

В целом ситуация сейчас как никогда благоприятствует большим заделам на будущее. По мере того как российской нефтегазодобыче становится все теснее на суше, беспрецедентно высокие мировые цены оправдывают самые крупные и долгосрочные капиталовложения в морские добычные проекты. Причем дефицита инвесторов не наблюдаются, а мировой рынок морских технологий и сложнейшего оборудования позволяет выбирать лучшее.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

УДК 336.77

Б.Е.Голубев

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕКЬЮРИТИЗАЦИИ ИПОТЕЧНЫХ КРЕДИТОВ В РОССИИ

В ряде профессиональных изданий и средствах массовой информации в настоящий период активно обсуждается тема ипотеки и ипотечных ценных бумаг (ИЦБ). Результаты опроса населения в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России, в том числе в Мурманской области, проведенного Фондом общественного мнения в 2005 году показывают, что порядка 65% населения проживают в квартире, в которой на каждого члена семьи приходится менее 20 м², из них у 50% менее 12 м², что существенно нарушает нормы жилищных условий граждан. [17] Следовательно, около 60% населения нуждаются в развитии ипотечного кредитования и строительной отрасли. На данном фоне ипотечные ценные бумаги представляются как "лекарство" от "болезней" жилищного строительства и строительного сектора в целом, от низкой рождаемости и финансовой бездеятельности населения.

Исследования данных Банка России о доли федеральных округов в общем объеме задолженности по ипотечным кредитам и сопоставление этих данных по крупным городам в каждом федеральном округе свидетельствуют о том, что на Северо-западный федеральный округ (СЗФО) приходится 7% ипотечных кредитов, из них на кредиты в г.Санкт-Петербург - 85%.[16] Следовательно, на остальные города СЗФО приходится менее 1% выданных ипотечных кредитов. Скорейшее решение задачи высшего руководства страны - сделать ипотеку в России массовой и дешевой для СЗФО, и Мурманской области в частности, способно улучшить "плачевное" состояние жилищного сектора. Для этого предполагается существенно снизить процентные ставки по кредитам. И этот вопрос активно обсуждается на государственном уровне. В частности, по словам министра регионального развития Владимира Яковлева в рамках федеральной целевой программы "Жилище" предполагается снижение ставки к 2008 г. до 10% годовых, а к 2010 г. - до 8%. Высказываются также мнения о снижении процентной ставки по ипотечному кредитованию жилья до уровня 6,5% уже в 2006-2007 гг. за счет субсидирования из дополнительных доходов федерального бюджета. С одной стороны, это может быть стимулом ускорения темпов развития ипотеки, но с другой - нацеленность на снижение ставки через государственное воздействие на рынок противоречит рыночному ценообразованию. В данной связи необходимо учитывать, что ипотека не делает жилье дешевым - она призвана делать его более доступным, поэтому для улучшения ситуации в секторе жилищного строительства, по мнению автора, сначала следует:

ввести жесткую политику ценообразования в жилищном строительстве;
бороться с монополизацией и коррупцией строительного сектора;
реализовывать жилищные программы для незащищенных групп населения, к которым можно отнести молодые семьи, пенсионеров, малоимущих и военных;
развивать ипотечные банковские программы, в т.ч. допуск иностранных банков на рынок;
формировать механизмы секьюритизации.

По мнению многих экспертов финансового рынка, основой реформ должна стать именно секьюритизация [14].

Термин "секьюритизация" и явление, им обозначаемое, для нашей страны пока что новы. Но этот финансовый инструмент постепенно приживается в России, а участники рынка пытаются сделать его максимально простым, эффективным и прибыльным.

Под секьюритизацией понимают процесс выпуска ценных бумаг на основе пула ипотечных и других кредитов, в результате чего эти активы становятся стандартными ценными бумагами. Иными словами, секьюритизация трансформирует неликвидные активы в ликвидные ценные бумаги, которые впоследствии могут купить инвесторы. С помощью секьюритизации компании рефинансируют свою деятельность, пополняя в результате собственный капитал, тем самым снижают стоимость заемных денежных средств, очищают баланс кредитной организации, улучшают свои финансовые показатели. Использование такого финансового инструмента актуально для банков, которые специализируются на выдаче ипотечных кредитов, так как это позволяет уравновесить "длинные" активы и "короткие" пассивы. Что, в конечном итоге, приведет к снижению процентной ставки и увеличению срока кредитования.

В чистом виде механизм ипотечной секьюритизации в России возможен тремя способами:

эмиссия ипотечных облигаций [4];
выпуск ипотечных сертификатов участия [4];
формирование Ипотечных закрытых паевых инвестиционных фондов (ЗПИФ) [2].

В структуре российского финансового рынка первые два способа рефинансирования прописаны в законе "Об ипотечных ценных бумагах" (ИЦБ), но сама процедура и нюансы работы с этими элементами остаются непонятны для специалистов, что требует разъяснения в инструкциях и приказах Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР). Невозможность использования ИЦБ закрывает доступ к относительно недорогому финансированию со стороны институциональных инвесторов, таких как пенсионные фонды и страховые компании.

На сегодняшний день механизм секьюритизации представлен Ипотечными ЗПИФ. В этой схеме участвуют лишь Банки-кредиторы, Управляющие компании и иностранные инвесторы. По данным Национальной лиги управляющих в России функционирует три ипотечных фонда, стоимость чистых активов которых оценивается порядка 1,5 млрд руб., что составляет менее 3% от суммы выданных ипотечных кредитов. Несовершенство законодательства делает главным инвестором в инвестиционные паи Банки с иностранным капиталом.

Ухудшает ситуацию квази-механизм секьюритизации - деятельность Агентства ипотечного жилищного кредитования (АИЖК), выпускающего облигационные займы [15]. АИЖК - один из крупных игроков вторичного рынка ипотечных кредитов, его доля составляет 40-50% рефинансирования кредитов. Правительство РФ через АИЖК реализует федеральную программу "Доступное жилье", которая подразумевает функционирование вторичного рынка ипотечных кредитов. Т.е. Правительство, с одной стороны, через АИЖК снижает процентные ставки по кредитам до уровня инфляции, делая неконкурентными банковские программы ипотечного кредитования, а с другой стороны, дает тому же Агентству госгарантии на выкуп закладных, что препятствует созданию механизмов рыночного рефинансирования.

По мнению автора, государству следует отдать функционирование рынка специалистам, при его необходимом уровне регулирования. Большинство проблем снимется путем законодательного "стимулирования" развития механизмов секьюритизации. Законодательного изменения требуют Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, а также федеральные законы "Об акционерных обществах", "Об обществах с ограниченной ответственностью", "О некоммерческих организациях", "О рынке ценных бумаг", "Об ипотечных ценных бумагах", "Об инвестиционных фондах", "О пенсионных фондах", "О страховых компаниях", "О несостоятельности (банкротстве)" и "О валютном регулировании и контроле" в следующих разделах:

круг активов, которые могут быть использованы для секьюритизации в России, крайне ограничен [4];

наличие норм, допускающих уступку будущих прав требования только при условии, что такая уступка совершена в рамках факторинговых схем;

внешний управляющий юридического лица, уступившего права требования, вправе оспорить уступку прав требования специализированной организации, эмитирующей ценные бумаги в процессе секьюритизации [9];

организация-эмитент ценных бумаг, выпускаемых в целях секьюритизации, по действующему российскому законодательству может быть учреждена только в форме коммерческой организации [10];

российское налоговое законодательство не содержит какого-либо специального налогового режима в отношении сделок секьюритизации [6];

приравнять ипотечные паевые инвестиционные фонды к ипотечным ценным бумагам (полный аналог ипотечного сертификата участия) [2,12];

изменить законодательство с целью разрешения инвестирования пенсионных накоплений в ипотечные ПИФы [1,10,11].

"При разработке законопроектов следует учесть международный опыт и практику, наработанные ведущими иностранными государствами в сфере регулирования секьюритизации. При этом необходимо учесть как европейскую модель секьюритизации (при которой выпуск ценных бумаг обеспечивается активами, которые остаются на балансе эмитента), так и американскую модель (при которой осуществляется продажа портфеля активов специализированной компании, которая финансирует их приобретение за счет выпуска долговых инструментов или акций)." [13]

Принятие законопроектов позволит создать условия для финансирования и рефинансирования компаний через выпуск ценных бумаг. Российские компании и банки, а также государственные предприятия и другие организации

госсектора получают доступ к относительно недорогому финансированию. Становление рынка секьюритизированных ценных бумаг в свою очередь создаст новые благоприятные возможности инвестирования на российских рынках капитала. Институциональные инвесторы, такие как пенсионные фонды и страховые компании, смогут инвестировать свои средства и получать доход от низкорисковых российских активов. Широкое использование секьюритизации будет способствовать повышению ликвидности российских рынков кредитования. В целом, принятие законодательных норм, направленных на расширение возможностей по секьюритизации активов будет способствовать углублению и расширению российских рынков капитала.

Литература

1. ФЗ "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации" № 111-ФЗ от 24.07.02 г.
2. ФЗ "Об инвестиционных фондах" № 156-ФЗ от 29.11.01 г.
3. ФЗ "Об ипотеке" № 102-ФЗ от 16.07.98 г.
4. ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах" № 152-ФЗ от 11.11.03 г.
5. ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости" № 214-ФЗ от 30.12.04 г.
6. ФЗ "Налоговый кодекс Российской Федерации" № 117-ФЗ от 05.08.00 г.
7. ФЗ "Об акционерных обществах" № 208-ФЗ от 26.12.95 г.
8. ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" № 173-ФЗ 10.12.03 г.
9. ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" № 127-ФЗ от 26.10.02 г.
- 10.ФЗ "О рынке ценных бумаг" № 39-ФЗ от 22.04.96 г.
- 11.Инвестиционная декларации Внешэкономбанка о доверительном управлении средствами пенсионных накоплений, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 540 от 01.09.2003 г.
- 12.Постановление Правительства РФ "Об установлении дополнительных ограничений на инвестирование средств пенсионных накоплений в отдельные классы активов и портфеле в соответствии со ст.26, 28 111-ФЗ" № 379 от 30.06.03 г.
- 13.Приказ МФ РФ "Об утверждении Правил размещения страховщиками страховых резервов" № 100н от 08.08.2005 г.
- 14.Концепция проекта федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ" (в части регулирования секьюритизации финансовых активов).
- 15.Приказ ОАО "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию" № 7 от 01.03.05 г "Стандарты процедуры рефинансирования ипотечных кредитов (займов)".
- 16.Поведение потребителей на рынке ипотечного кредитования РФ - М.: РосБизнесКонсалтинг (РБК) - Департамент консалтинга, 2006.
- 17.Жилищные условия россияян - М.: База данных Фонда общественного мнения (ФОМ), 2005.

СОЦИАЛЬНОЕ НАСТРОЕНИЕ КАК ИНДИКАТОР ИЗМЕНЕНИЙ В ОБЩЕСТВЕ

Стремительная поляризация социальных позиций в российском обществе опережает возможности адаптации, привыкания населения к новым социально-экономическим и политическим обстоятельствам. Неравенство доходов и социальных статусов является одним из основных источников социальной напряженности. Это проявляется в дестабилизации, конфликтности в межличностных и групповых отношениях, а также в отношениях между частью общества и властью, что усложняет формирование и реализацию социальной политики.

Выяснить расстановку социальных сил, оценить различные составляющие социального настроения, возможности адаптации различных групп к меняющимся условиям можно с помощью изучения общественного мнения. Такие исследования по типу социологического мониторинга с 2002 г. проводятся в Институте экономических проблем КНЦ РАН. Накопленная социологическая информация позволяет в динамике исследовать оценки населения о сути проводимых реформ, эффективности социального управления, измерить уровень социальной напряженности в Мурманской области.

На протяжении последних лет в России изучались проблемы формирования социального настроения как основы проявления политического, экономического, нравственного сознания. Был проведен ряд исследований (в Москве, Тульской, Калужской областях, в Красноярском крае и т.д.), результаты которых указывали, что на изменение динамики социального настроения и ожиданий россиян большое влияние оказывают ряд взаимосвязанных факторов. Ретроспективная оценка этих факторов (по результатам указанных этих опросов в сопоставлении с данными выполняемого в Институте мониторинга), показывает, что к ним следует отнести формирование и развитие таких негативных тенденций как нарастающий уровень недоверия и разочарование населения в деятельности властей, особенно в экономической и социальной сферах, а также позиционирование себя в реальных социальных обстоятельствах. В целом, очевидно усиление пессимизма и неуверенности в завтрашнем дне. В начале 1991 г. тревогу за свое будущее испытывали почти 40% опрошенных. В конце 1994 г. эти опасения разделяли уже почти 60%, в конце 1999 г. - около 70% респондентов, в конце 2005 г. число надеющихся на улучшение жизни не составляет и 20% опрошенных. Лишь 17% респондентов считают, что экономическая ситуация начнет улучшаться через год, 8% высказывают мнение, что улучшение произойдет лишь через 3-5 лет. Более трети опрошенных считают, что положение в стране чревато социальными взрывами.

Данная статья посвящена такому явлению как социальный протест. Основными предпосылками участия населения в акциях протеста можно считать ряд факторов, характеризующих социальную ситуацию и политическую культуру поведения. К ним относятся: высокий уровень неудовлетворенности

материально-экономическими условиями жизни; недоверие к политическим лидерам и структурам власти; низкие политическая активность и эффективность; невозможность повлиять на принятие решений, затрагивающих непосредственные интересы. В случае высокой степени неудовлетворенности населения политикой властей и слабой степени вовлеченности в официально признанные формы общественной жизни возможен рост стихийных форм массового участия. Действия подобного характера оцениваются как социальный протест.

Параметры выявления группы протеста в рамках названного социологического мониторинга определялись по вариативности ответов на вопрос: "Что Вы готовы предпринять в защиту своих интересов?" Выбравшие такие варианты ответов как "выйду на митинг, демонстрацию", "буду участвовать в забастовках, акциях протеста", "если надо, возьму в руки оружие и выйду на баррикады" были включены в группу протеста.

Преобладание негативных, категоричных оценок и мнений у группы протеста по большинству вопросов выявлено в результате сопоставления ответов на вопросы анкеты этой группы с ответами "остальных" (выбравшими на обозначенный вопрос варианты ответов "подпишу обращение к правительству", "мои интересы достаточно защищены", "ничего не буду делать", "затрудняюсь ответить").

Социальный портрет респондентов, составляющих группу протеста, построен на основании ряда сопряжений полученной в результате опросов социологической информации и выглядит следующим образом:

практически равны доли мужчин и женщин;

возрастные категории представлены следующим образом: молодежь (18-30 лет) - около 19%, люди в возрасте от 31 до 55 лет, - около 65%, старше 55 лет - около 15%;

среднее и высшее профессиональное образование имеют около 70% участников группы протеста;

по роду занятий преобладают следующие категории: служащие и инженерно-технические работники - более 36%, рабочие - 29% учащиеся и студенты - 14%, пенсионеры - около 15%, безработные и неработающие - около 5%.

по преобладающим сферам деятельности распределение выглядит таким образом: в бюджетной сфере работают около 34%, в акционерных обществах - 26%, на частных предприятиях и фирмах - около 11%.

по уровню материальной обеспеченности относят себя к "бедным" и "нищим" - 60%, к "людям среднего достатка" - около 35%.

Таким образом, это люди наиболее активного возраста, с достаточно высоким уровнем образования, что указывает на осознанность выбора их позиции, работающие по большей части в государственном секторе и акционерных обществах и находящиеся, в основном, в крайне стесненных материальных условиях.

Анализируя потенциал протестных настроений, можно проследить прямую зависимость между уровнем благосостояния и уровнем социальной активности: тех, кто относит себя к "бедным и нищим" в протестной группе примерно в 1,2 раза больше, а людей среднего достатка в 1,2 раза меньше, чем в остальных.

Потенциал и формы его проявления представляются одним из наиболее важных аспектов изучения и развития общества и предупреждения социальных конфликтов, адекватной информационной базой о реальной жизни людей. Неудовлетворительное качество жизни вызывает ухудшение физического и психологического здоровья людей, порождает чувство нестабильности,

незащищенности, способствует росту агрессивности, озлобленности, недоверия, отчужденности, безразличия, а порой и нетерпимости к окружающей действительности. Так, свое состояние (настроение) как раздраженное, напряженное, тоскливое оценили на момент проведения опроса в 2002 г. 47,6 % респондентов, в 2005 г. - 46,6%, то есть, фактических изменений к лучшему не произошло.

В ходе опросов респондентам предлагалось методом самооценки соотнести себя с такими позициями как: 1."все не так плохо и можно жить", 2."жить трудно, но можно и терпеть" и 3."терпеть наше бедственное положение уже невозможно". В группе протеста в течение 2002-2005 гг. сформировались следующие тенденции: при сокращении почти в 2 раза уровня оптимистических настроений (1 позиция) и оставшейся почти без изменений 2 позиции, на 15% возросла доля пессимистических настроений (3 позиция). Полученные результаты указывают на сокращение запаса социального терпения и весьма высокий уровень дезадаптации к жизненным обстоятельствам, что и формирует базу для протестного социального настроения.

Спектр форм проявления социального протеста достаточно широк: от резкой критики, гражданского неповиновения, игнорирования выборов или протестного голосования до открытого противостояния (демонстрации, митинги, забастовки и голодовки) с предъявлением различного рода требований и даже готовности взять в руки оружие.

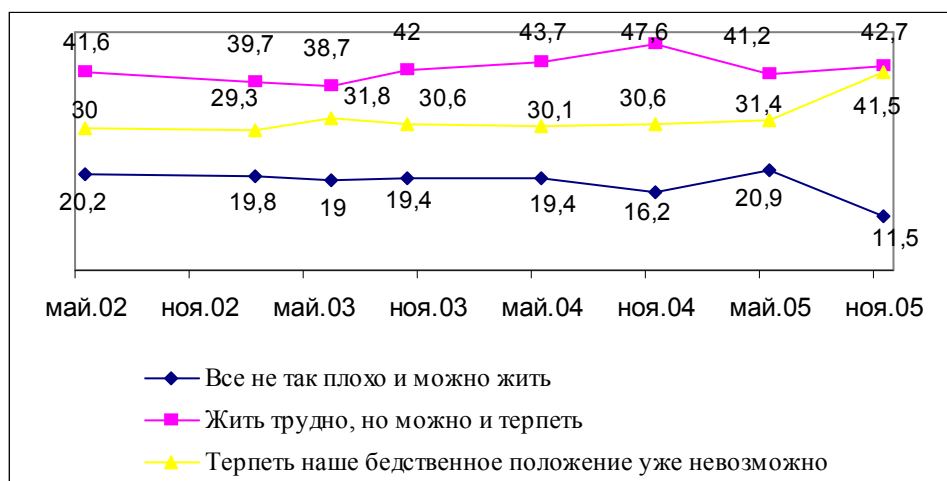


Рис.1. Оценка запаса социального терпения (по материалам социологических исследований Института экономических проблем КНЦ РАН 2002-2005 гг.)

Если уровень социального протеста оценивать как показания своего рода барометра, реагирующего на те или иные действия властей и обстоятельства в обществе, то, как видно из табл.1, доля этой группы в 30-35% в общей численности респондентов за период 2002-2005 гг. говорит о весьма высоком уровне социальной напряженности в регионе. Причем, если в целом по региону показатели колеблются в пределах 5%, то по муниципальным образованиям разброс мнений значительно шире. Скорее, это указывает на повышенный уровень требовательности именно к местному уровню власти, равно как и реакцию на ее просчеты и ошибки, более заметные в пределах отдельного города.

Таблица 1

Динамика потенциала протеста 2002-2005 гг. (по материалам социологических исследований Института экономических проблем КНЦ РАН 2002 -2005 гг.) (%)

	май 2002	февраль 2003	июнь 2003	октябрь 2003	май 2004	ноябрь 2004	июнь 2005	ноябрь 2005
Область	34,5	35,2	32,8	30,9	33,9	41,3	34,3	31,9
Мурманск	22,9	35,9	29,7	16,8	31,8	35,6	36,5	27,3
Апатиты	44,0	40,2	33,1	34,1	28,5	42,5	39,5	36,0
Кировск	32,3	32,0	32,5	36,5	34,0	33,9	33,8	34,5
Оленегорск	34,7	38,0	41,5	31	37,7	36,3	34,0	30,2
Мончегорск	54,7	35,0	32,0	30,5	31,0	31,0	31,6	31,2
Пол. Зори	28,9	36,8	32,5	38,5	40,0	42,5	28,7	33,5
Кандалакша	30,0	28,3	31,5	38,5	36,2	72,7	34,0	34,0

Из общего ряда выбивается показатель протестного потенциала в ноябре 2004 г., когда он достиг максимального значения, что связано с предстоящей реализацией закона о так называемой монетизации льгот. В предыдущие годы властью неоднократно предпринимались попытки "прикрыть" собственную экономическую и социальную несостоятельность декларируемыми, но не обеспеченными материальным ресурсом льготами. В результате, около половины населения было отнесено к категории льготников, а оставшаяся половина должна была нести дополнительное бремя. Как будто бы и с благими намерениями был принят Федеральный закон № 122, согласно которому льготы заменялись с 2005 г. денежными выплатами и компенсациями, но негативные ожидания результатов всякого реформирования наученных предыдущим опытом людей, предвосхитили его оценку. Около 72% представителей группы протеста высказались против предстоящей замены льгот денежными выплатами, 44,1% сочли, что введение льгот ухудшит материальное положение их семьи, 35,5% отметили, что их материальное положение не изменится (среди последних число льготников оказалось минимальным).

Как показали результаты опроса через год (ноябрь 2005 г.), в отношении жителей области к реформе социальных льгот по-прежнему преобладают негативные оценки. И респонденты, составляющие группу протеста (74,5%), и "остальные" (64,9%) сочли, что проведенная социальная реформа не является продуманной; 57,7% "протестующих" утверждают, что реформа ничего не изменила, а наименее защищенным слоям населения принесла больше вреда. При предоставлении права выбора между льготами и денежными выплатами 57,3% "протестующих" предпочли бы льготы, а 24,1% - компенсации. Следует, тем не менее, заметить, что число "отказников" от сохранившихся льгот в пользу денежных компенсаций на 2006 г. достаточно велико. Однако это скорее указывает на недальновидность этих людей категории и на затруднительность их материального положения, чем на хорошо осознанный выбор. Полагаем, что результаты будущих исследований дадут точную характеристику этой ситуации.

В таком политизированном обществе как наше, важным индикатором социального самочувствия является отношение населения к государственной политике, реализуемой на федеральном и региональном и местном уровнях.

Итоги опросов показывают, что возрастает доля тех, кто не доверяет органам законодательной и исполнительной власти на всех уровнях. Еще более жесткую позицию по оценке политической ситуации занимают представители группы протеста. На это указывают следующие данные: оценивая политическую обстановку в целом в России в 2005 г., 54,4% представителей группы протеста и 38% "остальных" определили ее как напряженную. Примерно 57% "протестующих" и 40% "остальных" оценили деятельность президента по подъему экономики, росту благосостояния граждан как неуспешную. Принять участие в массовых выступлениях против роста цен в 2005г. были готовы 54% представителей группы протеста (против 16,2 % из "остальных").

Оценить социальное настроение помогает рейтинг наиболее волнующих проблем в интерпретации различных социальных групп. Значимыми для представителей группы протеста являются: недостаток средств 46,8%, снижение уровня жизни 44,7%, высокий уровень преступности 39,1%, социальная незащищенность граждан 37,2%, низкое качество здравоохранения 34,8%, резкое расслоение населения по доходам 34%. Такое распределение проблем лишь подтверждает тезис о высоком уровне социальной напряженности в рамках этой категории респондентов.

Противоречивость социальных тенденций требуют выяснения, к какому виду протестных действий готовы люди, поэтому измерение и всесторонняя оценка социального настроения и особенно потенциала социального протеста имеет практическую значимость. Использование результатов исследований в государственном и муниципальном управлении дает возможность адекватно и своевременно оценивать реакцию общества и отдельных социальных групп на результаты деятельности властных структур в сфере социальной политики.

Таким образом, анализ отдельных результатов социологических измерений в регионе позволяет говорить о том, что общественное мнение динамично реагирует на изменения в социально-экономической и политической сферах. По данным опросов можно сделать вывод об обострении социальной напряженности и конфронтации, выражающиеся в готовности значительной части населения защищать свои права. При сохранении социально-экономической политики в неизменном виде тенденция к возрастанию социальной напряженности будет сохраняться. Очевидно, что консолидировать общество можно лишь на основе выработки критериев социального развития, разработки стратегических направлений социальной политики.

ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Одним из важнейших инструментов развития гражданского общества и реализации конституционных прав граждан на местное самоуправление является общественное самоуправление. Общественное самоуправление - непосредственное управление общества самим обществом. Оно обеспечивается принятием членами общества норм и решений, касающихся его жизнедеятельности, совместным ведением этими индивидами общих для них всех дел, отсутствием разрыва между субъектом и объектом управления. Общественное самоуправление обязательно воплощается в тех или иных организациях.

Основные виды общественного самоуправления

В условиях современного города выделяются несколько различных по своей социальной природе и практическим механизмам воспроизводства видов самоуправления [1]:

территориальное самоуправление, иногда называемое также соседским;
социально-групповое самоуправление, именуемое также коммунитарным;
самоуправление профессиональных сообществ;

гражданское самоуправление в рамках ассоциаций граждан, объединяющихся вокруг решения проблем, имеющих общегородское, региональное или страновое значение.

Самоуправление является основой и социальной ценностью гражданского общества, способом реализации гражданских прав и свобод, а также необходимым компонентом устойчивого развития территории.

Основными принципами организации самоуправления являются:

инициатива, активность и добровольное участие;

высокая степень информированности граждан по рассматриваемым вопросам;

разнообразие масштабов, направления, полномочий и видов деятельности самоуправляющихся сообществ.

В современной России общественное самоуправление находится в начальной стадии. Наиболее распространенным на сегодняшний день является территориальное самоуправление.

Территориальное самоуправление определяется как форма самоорганизации жителей для самопомощи, защиты и продвижения их интересов, реализуемых по месту совместного проживания [2].

Формирование и вопросы становления территориального общественного самоуправления

Основным способом осуществления этой формы самоуправления в Российской Федерации являются ТОСы - комитеты/советы территориального общественного самоуправления, формируемые в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (№ 131-ФЗ от 06.10.2003). Компетенция ТОСов распространяется на самостоятельное и под свою ответственность осуществление инициатив территориального сообщества (в границах, закрепленных положением данного ТОСа) непосредственно жителями данной территории или создаваемым органом территориального общественного самоуправления.

Фактически ТОСы являются способом самоорганизации жителей для практического и повседневного участия в местной жизни. Территория, на которой функционируют ТОСы может быть - подъезд, на базе которого формируется совет подъезда; дом - с образованием домкома или совета дома; двор, объединяющий несколько домов - дворовой комитет; улица - уличный комитет, микрорайон - совет микрорайона.

Закон № 131-ФЗ лишь определил рамочные условия создания и функционирования данной формы общественного самоуправления. Дальнейшая работа по созданию условий для работы ТОСов должна была быть проведена непосредственно местными властями и самими жителями. Соответствующее региональное законодательство создано не более чем в 30% российских регионов.

Практическое осуществление данной формы территориального самоуправления встречает ряд серьезных проблем:

- нечеткость правил определения территориальных границ разного типа ТОС, в пределах которых территориальное сообщество осуществляет свою деятельность;

- отсутствие нормативно-правовой формы закрепления полномочий ТОС на данной территории и взаимодействия его с организациями, осуществляющими свою деятельность (в том числе, хозяйственную, образовательную, досуговую и т.д.) на подведомственной ему территории;

- неясность форм взаимодействия с производителями жилищно-коммунальных услуг;

- нечеткость социально-приемлемых форм производственной, хозяйственной или коммерческой деятельности в рамках ТОС;

- неясность способов обеспечения информационной прозрачности деятельности ТОС для жителей соответствующей территории и органов местного самоуправления.

Наличие данных проблем привело к тому, что создание ТОСов затруднено и их деятельность практически незаметна на территории нашей страны. По данным различных опросов и исследований [2,3] основными причинами низких темпов создания ТОСов являются:

- размер города и социальная мобильность его жителей. При высоком уровне предпринимательской активности жители склонны придавать меньшее значение возможностям ТОС;

- отсутствие местной законодательной базы и, соответственно, процедуры организации ТОСов;

- возрастной и социальный состав "тосовских" активистов, в основном состоящий из людей пенсионного возраста. Отсутствие среди них других социально-активных групп населения.

В тоже время есть отдельные территории, на которых ТОСы успешно функционируют уже в течение многих лет. Например, в г. Твери в 2002 г. функционировало уже 362 уличных и 311 домовых комитетов. [4] Опрос, проведенный в городе показал, что 27% населения связывают с органами ТОС определенные надежды в решении своих проблем. Хорошо себя зарекомендовала и успешно действует система ТОСов в сельских районах Архангельской области, в Барнауле, Челябинске, Новосибирске, Сургуте и т.д. [5]

Территориальное общественное самоуправление, основанное на специфических соседских связях, на непосредственном знакомстве жителей друг с другом и основанном на нем доверии, - естественная, эффективная и ничем не заменимая форма самоуправления.

В тоже время перечисленные примеры лишь капля в море огромного количества российских муниципальных образований. В Российской Федерации более 1200 муниципалитетов, в то время как органы ТОС сформированы и функционируют не более чем в 1% городов. Высокая пассивность самих жителей, отсутствие добрососедских отношений и доверия между людьми приводит тому, что жители остаются разрозненными и не двигаются к коллективным действиям.

Кроме этого, на пути даже этого небольшого количества социально активных жителей встает такое препятствие как желание властей формализовать, бюрократизировать деятельность ТОСов, и соответственно, получить возможность управлять, а в некоторых случаях и манипулировать ими. Фактически превратить их в подразделение городской администрации, на бесплатной основе претворяющих их решения и создающих своеобразный буфер, принимающий на себя недовольство населения. Это происходит по следующим причинам. ТОСы по своей сути обеспечивают сокращение традиционного расстояния между обществом и управленческой деятельностью в России. Позволяют гражданам реально участвовать в процессе принятия решений об их жизни, то есть фактически управлять самими собой. Кроме этого, ТОСы являются выборными органами населения территории. То есть ТОСы приобретают характер представительства, и их статус практически равен выбранными избирателями (то есть теми же гражданами) органов местного самоуправления.

Таким образом, появляется реально действующий орган власти⁵, который начинает влиять на принятие решений, контролировать и перераспределять финансовые потоки. То есть делать то, что российская бюрократия считает своим собственным ресурсом. И делиться им они не могут.

Поэтому более перспективным, с точки зрения автора, является более жестко структурированная и целенаправленная, имеющая финансовые возможности и более привлекательная для социально-активных групп населения форма территориального самоуправления - самоуправление в жилищной сфере.

⁵В общем смысле способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей.

Территориальное общественное самоуправление в жилищной сфере

В соответствии с новым Жилищным кодексом РФ (№ 188-ФЗ от 29.12.2004), введенным в действие с 01 марта 2005 г., выделяются следующие формы самоуправления граждан в жилищной сфере:

- непосредственное управление собственниками;
- товарищество собственников жилья (ТСЖ);
- жилищный кооператив (ЖК);
- иные потребительские кооперативы.

Все эти формы подразумевают под собой объединение свободных и социально ответственных граждан для реализации своего права на безопасное и комфортное жилье.

Наиболее широко известной формой является товарищество собственников жилья (ТСЖ).

Формально ТСЖ является некоммерческой организацией, но его создание невозможно без выполнения принципов общественного самоуправления и в тоже время оно лишено ряда проблем, стоящих перед ТОСами. Он создается жителями конкретного дома для защиты своих прав на благоприятные условия проживания. То есть мы имеем: наличие конкретной цели; наличие инициативы и активности самих жителей; высокую степень информированности по данному вопросу.

Законодательные основы перехода от административного управления жилым фондом к самоуправлению собственников жилья были заложены в 1996 г. появлением Закона "О товариществах собственников жилья" (ТСЖ). Несмотря на всю критику, высказанную в его адрес в свое время, он содержал достаточно ясное видение того, как это самоуправление должно реализовываться. Необходимо было выделить и юридически определить физический объект воздействия - то есть осуществить оформление и регистрацию кондоминиума, а затем сформировать орган управления им - некоммерческое объединение жильцов в этом кондоминиуме - ТСЖ. Введение в действие нового Жилищного кодекса РФ, хотя формально вменило в обязанность гражданам выбор формы управления домом, но выбор самоуправления в виде ТСЖ по-прежнему только один из возможных вариантов и, следовательно, принцип добровольности форм самоуправления сохраняется.

Масштабы создания ТСЖ в Российской Федерации, также как и ТОСов, являются крайне низкими - к 2005 году менее 6% жилого фонда РФ управлялось ТСЖ [6]. Даже в тех городах, где инициатива образования ТСЖ поддерживалась в той или иной степени местными властями, уровень жилищного фонда, находящегося в ведении ТСЖ составлял не более 10%. К 2006 г. в некоторых городах данный показатель достиг 25%, в основном за счет целенаправленной работы местных администраций по созданию ТСЖ.

Такой показатель обусловлен многими причинами, из которых основными являются:

- повышенные транзакционные издержки создания и функционирования ТСЖ;
- высокая степень износа и повышенная аварийность жилищного фонда;
- несоответствие конструкционных, инженерных и прочих параметров действовавшим и действующим нормативам.

Проблемы создания и функционирования ТСЖ

Для снижения транзакционных издержек при создании ТСЖ необходимы дальнейшие институциональные изменения для снижения данных издержек. К таким институциональным трансформациям относятся: законодательные; административные; психологические.

1. Необходимые законодательные изменения на федеральном и местном уровнях:

приведение в соответствие и дополнение налоговых, гражданско-правовых и иных законодательных актов в соответствие с новым Жилищным кодексом РФ;

принятие четко прописанного механизма взаимодействия с монополистами-поставщиками коммунальных услуг;

введение в гражданское законодательство эффективных мер воздействия на неплательщиков.

Например, в Жилищном кодексе четко указано, что взаимоотношения с поставщиками коммунальных услуг при непосредственном управлении домом строятся на заключении прямых договоров с собственниками жилья. Но в отношении ТСЖ такая формулировка отсутствует, хотя из соответствующих статей Гражданского кодекса следует, что и в этом случае должны заключаться прямые договора. Прямое прописывание данного порядка для ТСЖ (и иных потребительских кооперативов) снизит их транзакционные издержки.

2. Административные изменения на местном уровне:

составление реестров общего имущества по каждому дому;

приведение в соответствие с законодательством документации по домам и земельным участкам;

распределение доходов от использования общего имущества дома на нужды конкретного дома;

формирование реального "муниципального фонда" - дешевого (или дотируемого) жилья - отдельных домов для социально незащищенных категорий населения;

контроль над выполнением обслуживающими жилищно-коммунальными организациями установленных законом требований и норм.

Ярким примером необходимости административных решений на местном уровне является земельный вопрос. По Земельному и Жилищному кодексу у каждого дома должна быть своя придомовая территория. В то же время право решать данные вопросы в течение всего периода существования дома было предоставлено местным администрациям. В результате за последние 10-15 лет многие дома фактически потеряли свои участки, на которых расположились автостоянки, ларьки и т.д., и на земельные участки у новых владельцев оформлены права долгосрочной аренды, а в некоторых случаях они даже выкуплены. Изменение подхода местных администраций к распоряжению придомовой территорией и их обязанность разрешать сложившуюся ситуацию в пользу жителей дома является одним из важнейших условий нормального функционирования ТСЖ.

3. Психологические изменения на всех уровнях:

переход к превалированию законодательных норм над традициями;

прекращение правоприменительной практики, защищающей неплательщиков;

подход к товариществам со стороны контролирующих организаций как к общественным, а не к коммерческим предприятиям;

осознание обязанностей собственника по содержанию и управлению всем домом;

снижение уровня патерналистских настроений;

необходимость активного участия в самоуправлении, поскольку пассивное поведение в экономике жилого дома ведет к безвозвратным финансовым потерям.

Необходимо понимание на всех уровнях того факта, что ТСЖ, несмотря на то, что является юридическим лицом, является формой "самодетельности" граждан. Некоторые эксперты отмечают, что одна из основных функций ТСЖ это компетентное представительство интересов собственников. Более распространенным является представление, что ТСЖ - это она из форм домоуправления, когда есть домоуправ, на которого можно возложить все обязанности и требовать с него их выполнения. Если развитие ТСЖ пойдет по этому пути, то в результате разрушается его основная и непосредственная функция - самоуправление жителей.

По результатам опросов 1990-х годов [7,8] можно сделать вывод о том, что в целом к приватизации жилья наблюдалось позитивное отношение, но она воспринималась скорее как государственное распределение, поскольку за людьми закреплялась жилая площадь, которой, по сути, они и так уже владели. Приватизация жилья у большинства собственников квартир связана с расширением прав владения на квартиры и совсем не коррелирует в их сознании с участием в управлении жилищным обслуживанием. Экономическая основа функционирования жилищного комплекса сегодня - это прямые платежи самих жильцов, но в сознании большинства из них это сфера, по-прежнему финансируемая и контролируемая государством. Этот миф о "большом брате", который несет издержки по содержанию жилищного фонда, по-прежнему поддерживается властями, особенно на местном уровне [9].

Участие государства жилищно-коммунальной сфере на настоящий момент состоит в субсидировании граждан, имеющих льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации и малообеспеченных граждан, не имеющих возможности в полном объеме оплачивать услуги. Другим путем участия государства в социальной сфере является реализация национальных проектов. Один из них носит название "Доступное и комфортное жилье - гражданам России". Приоритетами первого этапа национального проекта (2006-2007 гг.)⁶ Министерство регионального развития Российской Федерации считает:

увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;

повышение доступности жилья;

увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры;

выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

Таким образом, основным приоритетом является развитие ипотечной схемы строительства нового жилья и за счет этого решение жилищного вопроса. В то же время по данным Министерства регионального развития только 25% существующего спроса населения на жилье обращено на новое строительство

⁶<http://www.minregion.ru/>, http://www.gkh-reforma.ru/expert_19.html.

[10], но даже эта цифра многими экспертами оценивается как завышенная.⁷ Для большей части населения России тема ипотеки неактуальна. Вопросы реконструкции старого жилого фонда и его капитального ремонта, что является более актуальным для малых городов России, не входят в сферу приоритетов российского государства. Даже необходимость реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры увязывается в этом проекте с их недостаточной мощностью для обслуживания строящихся домов. В результате большая часть городского населения России, в основном проживающая в малых городах с населением менее 100 тысяч человек, оказывается один на один с разрушающимися домами и коммунальной инфраструктурой.

В качестве примера состояния жилищного фонда рассмотрим ситуацию в Мурманской области.

Городское население составляет 91,5% (2005 г.) от всего населения области. Кроме областного центра, все города имеют население менее 70 тыс. чел. Уровень нового жилищного строительства крайне низок (рис.1).

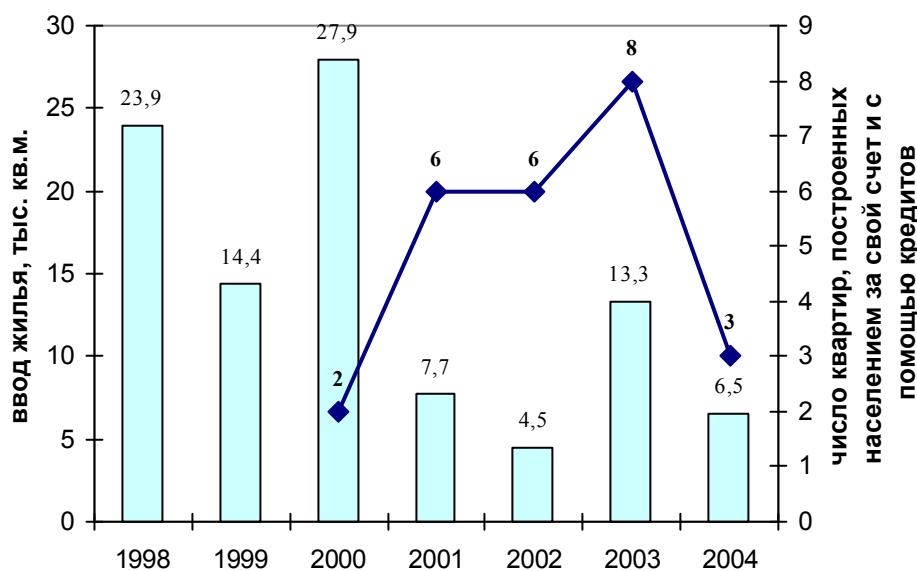


Рис. 1. Строительство нового жилья в Мурманской области

Ввод в действие жилья по Мурманской области в 2004 г. составил 0,18% от общего объема вводимого жилья в Северо-Западном федеральном округе (СЗФО). По сравнению с другими регионами СЗФО по этому показателю Мурманская область находится на последнем месте. Участие населения в строительстве жилья также можно считать чисто символическими, поскольку объемы 6-8 квартир в год при нынешнем уровне нуждающихся в улучшении жилищных условий (рис.2).

⁷Если опираться на оценку специалистов по недвижимости, то она базируется в основном на спросе на ипотеку со стороны населения Москвы, Санкт-Петербурга и Московской области. На этих территориях выдается до 90% ипотечных кредитов. Необходимый объем среднего дохода составляет 500-600 долларов в месяц (см. например /11,12/).

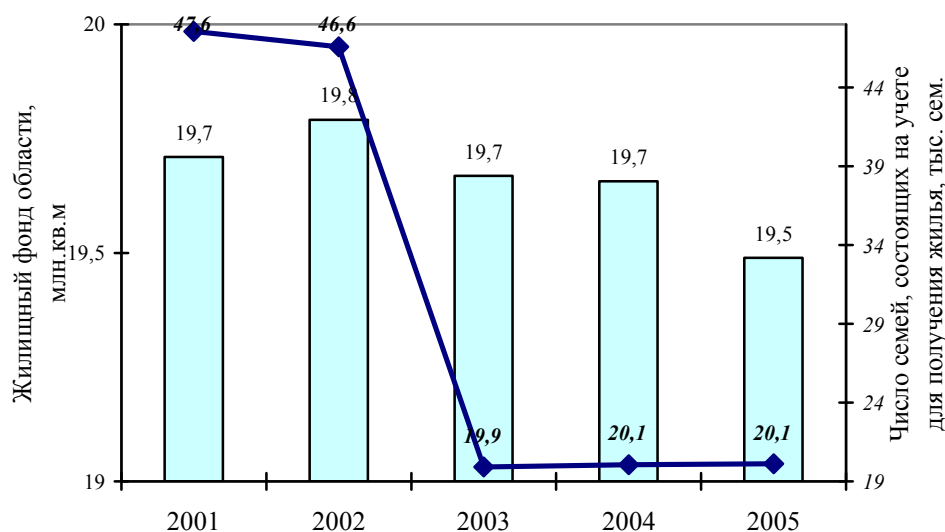


Рис. 2. Изменение объема жилищного фонда и количества семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий*

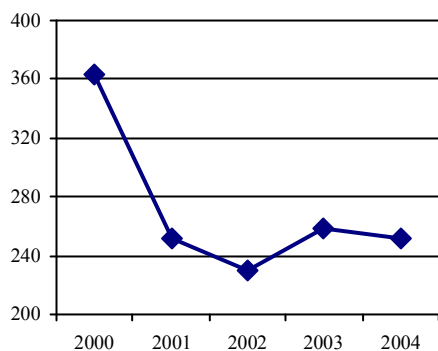


Рис. 3. Затраты на капитальный ремонт жилищного фонда (млн. руб. в сопоставимых ценах)

Таким образом, ситуация с обновлением жилого фонда в городах области весьма тяжелая. Остро стоит вопрос о сохранении существующего жилого фонда. Объем жилищного фонда медленно, но сокращается (рис.2). Большинство жилого фонда области строилось в 70-е годы, то есть срок его службы подходит к концу. В 2002 году объем капитального ремонта в Мурманской области при нормативе 4-5% фактически составлял 0,1% [13]. В дальнейшем оценка по Мурманской области не проводилась. Но если использовать среднегодовые темпы нарастания износа по РФ в размере 5-10% показатели, то можно оценить прирост необходимого капитального ремонта жилья Мурманской

области только за последние три года в размере 22%. В то же время объемы капитального ремонта по-прежнему остаются крайне низкими (рис.3) и не покрывают необходимого годового минимума.

Таким образом, ситуация с жилищным фондом в Мурманской области достаточно остра, и при нынешней жилищной политике федерального правительства может быть решена только на местном уровне. В связи с этим передача его в теоретически более заботливые руки собственников представляется достаточно логичным. Необходимость кооперации для решения проблем дома и защиты своих прав на нормальное жилье является достаточно сильным стимулом для формирования товариществ собственников жилья.

Заключение

Исходя из приведенных примеров, может сложиться впечатление, что проблемы, стоящие перед такой формой территориального самоуправления как ТСЖ, еще более глубоки, чем перед ТОСами. Но все эти проблемы характерны и для ТОСов. Преимущества ТСЖ состоят в более четкой структуре организации; четких целевых установках; ясном объеме прав, закрепленных законодательно; наличии легальных общих финансовых ресурсов. Особое значение имеет наличие в ТСЖ финансовых ресурсов, причем не отдельных добровольных пожертвований, а обязательных платежей всех участников данного соглашения. Вложение собственных средств, овеществленных в благоустройстве дома, оказывает положительное воздействие на отношение жителей сохранности и безопасной эксплуатации дома.

По данным исследования Института прав человека [14] в современной России нет дефицита людей, ориентированных на активное поведение. Но их самореализация и активность не направлена на гражданские формы поведения, именно поэтому попытки сформировать ячейки гражданского общества на основе ТОСов малоуспешны. Необходимой предпосылкой общественной самоорганизации является кристаллизация "групп интересов". Мотивация людей к более высокому уровню и качеству жизни, стремление "жить не хуже других" может быть реализована в условиях ТСЖ. Полученные навыки самоуправления и кооперации позволят в дальнейшем формировать уже на этой подготовленной почве и другие формы общественного самоуправления.

Литература

1. Генисаретский О.И. "Гражданское" и "местное" в городском самоуправлении // www.rels.obninsk.com/monf/school/munman/5.htm.
2. Алексеев О.Б., Генисаретский О.И., Щедровицкий П.Г. Местное самоуправление в посткризисной России.
3. www.rels.obninsk.com/monf/school/munman/2.htm.
4. Территориальное общественное самоуправление. Обзор российских СМИ (1 августа - 14 ноября 2003 г.) // Центр методического и информационного обеспечения АСДГ // www.asdg.ru.
5. Иванова Л. Система территориального общественного самоуправления в городе Твери. Основные направления и формы его поддержки и развития. - Управленческие консультации № 1(9) 2002 г.
6. Луковцев Ф. ТОСы - это форма осуществления местного самоуправления. 2002 г. // <http://arel.ykt.ru/lukovtsev/ar2.htm>.
7. Гуртов В. О состоянии жилищно-коммунального комплекса // Экономист. - 2004. № 7.
8. Социальная траектория реформируемой России: исследования Новосибирской экономико-социологической школы // Ред. колл.: отв. ред. Т.И.Заславская, З.И.Калугина. Новосибирск: Наука. Сиб. отделение РАН. 1999.
9. Зоркая Н. Приватизация и частная собственность в общественном мнении в 1990-2000-е гг. // Отечественные записки. 2005. № 1.
10. Наглис С. Потому что таков закон. Интервью с директором МУП УЖХ. Дважды два, № 15, 14.04.2006.

11. Презентация Министерства регионального развития "Приоритетный национальный проект "Доступное и комфортное жилье - гражданам России" // http://www.gkh-reforma.ru/expert_19.html.
12. Белых А. Ипотека. Требуется вмешательство государства. Личные Деньги. 05.10.2005.
13. <http://www.personalmoney.ru/txt.asp?rbr=201&id=420739&s=2>.
14. Полякова М. Ипотека для "средних" русских. -Директор-Инфо № 3'2004 // <http://www.director-info.ru/Article.aspx?id=13643&iid=592#2>.
15. Кошман Н. Аналитическая записка Госстроя РФ // www.murmannews.ru/allnews/s.1987.
16. Гефтер В., Петрова Е., Резниченко Л. Права человека и обязанности социолога. Обзор по заказу Фонда "Общественный вердикт" 2005 г. // http://www.hrights.ru/text/b20/Chapter3_3.htm.

УДК 37.014.54

М.П.Зеленов, О.Н.Тропин, А.И.Шарков

МАРКЕТИНГОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СПРОСА НА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ УСЛУГИ

За последние 14 лет социально-экономических реформ ситуация на рынке образовательных услуг изменилась настолько значительно, что трудно представить как могли Вузы обходиться без концепции маркетинга в своей деятельности.

Очевидно, что выбор наиболее рациональной стратегии рыночного поведения Вуза требует адекватного учета состояния региональных рынков труда. Поэтому Вуз должен обладать развитым маркетинговым инструментарием [1].

В этой связи представляется интересным кратко охарактеризовать основные понятия маркетинга вуза. К основным достижениям последнего десятилетия XX века в маркетинге вуза можно отнести определение продукта вуза, его потребителей, покупателей и целевых аудиторий, а также осознание необходимости стратегического подхода к маркетинговой деятельности и ее организационного оформления.

Всем известный термин "образовательные услуги" включает целый комплекс продуктов и услуг, предоставляемых вузом в рамках его образовательных программ. Основной товар, с которым вуз выходит на рынок - это образовательная программа. Она представляет собой комплекс образовательных услуг, нацеленный на изменение образовательного уровня и/или профессиональной подготовки потребителя и обеспеченный соответствующими ресурсами образовательного учреждения.

Образовательные программы вуз предлагает как их непосредственным потребителям - студентам и слушателям, так и опосредованно, через своих выпускников, рынку труда и государственным органам. В условиях рыночных

отношений первичным субъектом спроса на образовательные услуги становится сама личность. Это значит, что рынок образовательных услуг формируется, наряду с традиционными институциональными потребностями, под воздействием платежеспособного спроса экономически активного населения. Таким образом, к потребителям образовательных услуг вуза можно отнести с одной стороны студентов/слушателей, а с другой компании и организации. Именно их потребности стремится удовлетворить вуз. Еще одним важным заказчиком (покупателем и потребителем) образовательных программ является общество, чаще всего представленное государством, устанавливающее свои требования и стандарты, ориентированные не только на подготовку профессиональной рабочей силы нужной квалификации, но и на удовлетворение потребности личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, выделяющее определенные бюджетные средства на обучение так называемых бюджетных студентов. Покупателями образовательных программ могут быть родители, участвующие в принятии решения о выборе вуза и оплачивающие обучение своих детей.

Целевыми аудиториями вуза являются абитуриенты и общеобразовательные учреждения, преподаватели и поставщики (издательства, производители учебной мебели, канцелярских товаров и пр.) и, наконец, СМИ.

Сложность маркетинга ВУЗа заключается в необходимости одновременного учета этих порой противоречивых потребностей и ожиданий потребителей и целевых аудиторий.

Применительно к деятельности Вуза понятие маркетинга может быть определено как стратегия выявления и использования потребностей общества в образовательных услугах за счет эффективного взаимодействия с потенциальными потребителями и окружающей маркетинговой средой (политической, экономической, демографической, правовой, научно-технической, информационной, социально-культурной, экологической) с целью обеспечения экономической безопасности и устойчивого функционирования Вуза.

Основными функциями маркетинга ВУЗа следует считать: комплексное изучение рынка образовательных услуг; анализ возможных потребителей образовательных услуг, выявление потенциального спроса и неудовлетворенных потребностей; выработка эффективной продуктовой политики на рынке образовательных услуг и ряд других.

В этой связи было проведено маркетинговое исследование спроса на образовательные услуги филиала ГОУ ВПО "Костромской государственной университет им.Н.А.Некрасова" в городе Кировске (далее Филиала). Объектом исследования являлись учащиеся 11 классов общеобразовательных школ г.Кировска и г.Апатиты. Метод исследования - анкетирование, объем выборки составил 87 человек, при этом учащиеся определялись методом случайного отбора. В анкету включены открытые и альтернативные вопросы. По итогам анкетирования были получены следующие результаты.

94% респондентов желают поступать в вузы, что свидетельствует о значительной емкости рынка образовательных услуг высшего профессионального образования Кировско-Апатитского района.

Наиболее высоким спросом у будущих абитуриентов пользуются три направления высшего профессионального образования: техническое, гуманитарное и экономическое.

По мнению респондентов, основными проблемами при поступлении в вуз являются: нехватка знаний, недостаток финансовых средств и низкая успеваемость. Низкий уровень дохода населения и невозможность оплатить расходы на обучение студентов и пребывание их в больших городах вызывает рост спроса на получение высшего образования на местах, без выезда в крупные города, что также создает определенные преимущества для филиала.

Анализ предпочтений будущих выпускников по отношению к вузам Кировско-Апатитского района показал, что со значительным отрывом лидирует Кольский филиал ПетрГУ. Филиал ГОУ ВПО "КГУ" занимает второе место, однако сильно отстает от лидера (на 41%). Такое преимущество КФ ПетрГУ может быть объяснено достаточно большим количеством специальностей, на которые осуществляет набор вуз, подготовительными курсами, а также интенсивной рекламной деятельностью.

Среди наиболее популярных специальностей респонденты выделили: программист (21,54%), врач (15,38%), экономист (10,77%).

Абитуриенты должны осознавать, что свои жизненные планы они должны выстраивать в соответствии с объективной реальностью, ориентируя себя на востребованные профессии. Именно дисбаланс между спросом и предложением рабочей силы - один из основополагающих факторов, порождающих безработицу. Поэтому были рассмотрены основные показатели рынка труда г. Кировска за 2005 г.

Проанализировав данные годового отчета Центра занятости населения г.Кировска за 2005 г. в части имеющихся вакансий и зарегистрированных обращений в соответствие с основными образовательными программами филиала ГОУ ВПО "КГУ", было выявлено, что предложение по данным специальностям превышает существующий спрос, при этом в 2005 г. отсутствовали вакансии по специальностям: маркетолог, учитель информатики, менеджер, учитель труда, однако были зарегистрированы обращения.

Были вакансии на специальность экономист, но и здесь предложение значительно превышает спрос, что свидетельствует о дисбалансе между спросом и предложением рабочей силы на рынке труда г.Кировска. Наиболее востребованными специальностями в 2005 г. являлись: делопроизводитель, милиционер, инженер-строитель, учитель экономики.

Подводя итог исследованию, хотелось бы выдвинуть следующие рекомендации для совершенствования маркетинговой политики вуза. Представляется целесообразным активизировать PR деятельность: было бы очень эффективно проводить различные работы и встречи с будущими абитуриентами для разъяснения сущности образовательных программ вуза, это связано с тем, что многие школьники не всегда понимают, в чем заключается специфика той или иной специальности; необходимо использовать современные методы представления информации в том числе в сети Интернет. Кроме того, вузам необходимо заботиться о трудоустройстве своих выпускников: создание студенческих бирж труда, сотрудничество с предприятиями и организациями региона, в том числе с центрами занятости населения в направлении подготовки специалистов, востребованных на рынке труда, а также организации курсов профессиональной переподготовки безработных граждан.

Ж.Э.Каспарьян

РАЗВИТИЕ МОДЕЛЕЙ ИНВАЛИДНОСТИ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Политические, экономические, социальные и культурные события, происходившие в России на стыке XX-XXI вв., затронули все без исключения сферы социально-экономического уклада общества, разделили его экономическую и социальную составляющие и обострили существовавшие до тех пор противоречия. Эти же процессы заставили общественность обратить внимание на острую гуманитарных проблем и необходимость их всестороннего изучения.

Нерешенный комплекс проблем социальной, экономической, демографической, финансовой направленности, вставших перед Россией, привел к ухудшению состояния здоровья нации, одним из важнейших индикаторов которого является степень инвалидизированности населения страны.

Смена государственно-политического устройства, изменение социально-экономического уклада, развитие международного сотрудничества во всех областях социально-культурной жизни, побудили общество к активному обсуждению и переоценке ранее существовавших стереотипов социального и экономического укладов.

Произошедшая трансформация социально-ценностной парадигмы побудила государственные структуры пересмотреть исторически сложившиеся стереотипы и нормы в контексте принятых в мировом сообществе. В 1995 г. с принятием целого пакета законодательных актов социальной направленности [1,2,3,4,5], Россия заявила о себе как о правовом государстве. На этом фоне особую актуальность приобрела проблема выработки национальной социальной политики в меняющейся России.

Одной из целей социальной политики нашего государства стала интеграция людей с ограниченными возможностями в активную жизнь. Возможность такой интеграции определяется уровнем социально-экономического развития региона и страны в целом. С учетом возрастающей экономической самостоятельности регионов, изучение региональных социально-экономических аспектов проблемы инвалидности представляется наиболее актуальным.

Интенсивный рост количества инвалидов в российском социуме начался в 1980-х годах и продолжается (с небольшими периодами спада) вплоть до настоящего времени. (табл.1 и рис.1) [6].

Анализ динамики первичной инвалидности лиц трудоспособного возраста показывает, что ее уровень в этой группе с период с 1992 по 1996 гг. вырос на 37,7% [6].

Динамика роста количества инвалидов в Мурманской области представлена табл.2.

Таблица 1

Динамика первичной инвалидности среди мужчин и женщин РФ 1992-1996 гг.
(число лиц впервые признанных инвалидами на 10000 населения)

Пол	Возраст, лет	Годы				
		1992	1993	1994	1995	1996
Мужчины	16-59	67.1	71.9	77.2	76.3	78.4
Женщины	16-54	37.2	39.9	42.3	42.7	44.3
Оба пола		104.3	111.8	119.5	119.0	122.7
Мужчины	60 и выше	50.1	43.3	35.0	59.8	37.3
Женщины	55 и выше	45.4	48.9	45.2	59.9	47.1
Оба пола		95.5	92.2	80.2	119.7	84.4

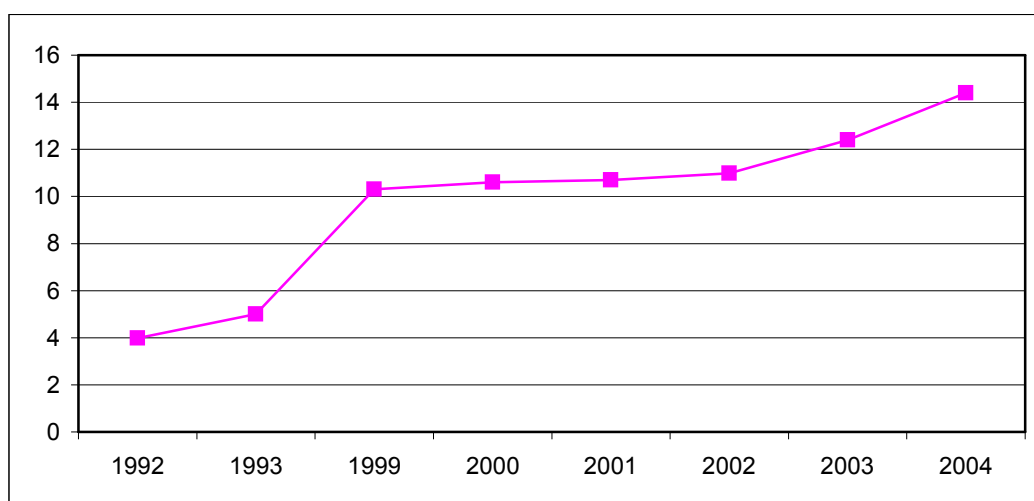


Рис. 1. Рост количества зарегистрированных в органах социальной защиты людей с ограниченными возможностями в России, млн чел.⁸.

Таблица 2

Количество инвалидов трудоспособного возраста, впервые признанных инвалидами в Мурманской области 2001-2003 гг.

	Всего			На 10000 населения		
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Всего	5474	5198	4982	55,7	53,5	56,3
I группа	814	723	668	8,3	7,4	7,5
II группа	3410	3289	3065	34,7	33,8	34,6
III группа	1250	1186	1249	12,7	12,2	14,1

⁸Данные Госкомстата РФ.

Среди наиболее важных факторов обуславливающих этот рост, можно выделить следующие:

- медицинские (проблемы сферы здравоохранения и охраны профессионального здоровья, рост социально-значимых показателей заболеваемости, повышение тяжести инвалидизирующей патологии),
- экономические (спад производства, рост бедности и безработицы, стагнация доходов населения, повышение нагрузки на систему пенсионного обеспечения, остаточный принцип финансирования учреждений социального обеспечения населения).
- социальные (преобладание изоляционно-патерналистского подхода к проблемам инвалидов, негативная прагматика проблемы инвалидности),
- демографические (старение населения, снижение рождаемости, высокая смертность).

В результате на фоне социально-экономического неблагополучия большей части населения страны, инвалиды, и особенно дети-инвалиды, оказалась в категории наименее социально-защищенной группы населения, положение которой служить критерием общего социально-экономического состояния всего населения страны.

В связи с этим хотелось бы подробнее остановиться на становлении и изменении национальной концепции социальной политики в отношении инвалидов в меняющейся России в контексте международного опыта в этой сфере.

Результаты проведенного автором в 2005 г. интервьюирования сотрудников учреждений и отделов социальной защиты 13-ти муниципальных образований Мурманской области показали, что направления дальнейшего развития региональной системы социальной защиты сотрудники представляют себе нечетко, в большей степени полагаясь в этом отношении на законодательные акты, инструкции и правила, "спускаемые" сверху, то есть из федерального центра. Федеральный закон 122-ФЗ фактически разделивший сферы влияния федеральных и региональных властей в области социальной защиты. При этом, федеральные власти, разрабатывая правовые основы социальной защиты, ориентировались на учет конкретной региональной специфики в законодательных актах регионального уровня. Общее понимание концептуальных путей развития сферы социальной защиты региона с учетом его специфики, приоритетных задач управления, реализуемых социальных моделей инвалидности и их возможных комбинаций, в среде социальных работников представлены слабо. Пакет региональных законодательных актов почти дословно дублирует положения федеральных законодательных актов, и не содержат какой-либо региональной специфики и механизмов реализации декларируемых норм [7].

Существующие в настоящее время модели социального обеспечения инвалидов отражают все те исторические изменения в подходах к проблеме, которые наблюдались в обществе с развитием социальных национальных концепций. Возможность знакомиться с опытом развитых стран в этом отношении позволяет, во-первых, критически проанализировать реализуемые подходы к управлению социальной сферой, во-вторых, оценить международный современный контекст проблемы инвалидности, в третьих, разработать собственные механизмы преодоления ситуации на основе анализа опыта других стран.

Ключевым в рассматриваемой проблеме является философско-методологическое понятие "инвалидность", закрепленное в российском федеральном законодательстве.

Изменение содержания понятия инвалидность, социальная значимость его наполнения, стало происходить в России в последние годы прошедшего столетия, вместе с официально продекларированным курсом на создание необходимых условий для интеграции инвалидов в общество. Эта задача была определена как одна из приоритетных в области государственной социальной политики, а основной методологический принцип был разработан и закреплен с принятием в 1995 году Российским правительством целого пакета законодательных актов, касающихся статуса и прав инвалидов [1,2,3,4,5,6].

Само понятие "инвалидности" было закреплено на национальном уровне как социальный феномен, требующий мультидисциплинарного подхода к его изучению.

Тем не менее, до сих пор проблема инвалидности в регионах России относится, в силу сложившихся социальных стереотипов, скорее, к медицинской сфере. Более того, медицинский аспект инвалидности фактически, закреплен федеральным законодательством, трактующим понятие инвалидность с точки зрения факта нарушения здоровья:

"Инвалидность - социальная недостаточность вследствие *нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма*, приводящая к ограничению жизнедеятельности и необходимости социальной защиты" [1].

Исходя из закрепленных критериев, изменить которые регионы не могут, региональная социально-экономическая политика строится в границах предлагаемых федеральным законодательством рамок и на базе испытанных или несколько усовершенствованных моделей. В Мурманской области, в частности, значимое влияние на формирование модели инвалидности оказали международные благотворительные организации Скандинавии, и в первую очередь, Норвегии, не только поддержавших инвалидов во времена социально-экономического кризиса, но и оказавших существенную финансовую, методологическую и организационную помощь.

Если же к анализу проблемы инвалидности подходить с более широких контекстов социальной реальности, то кроме медицинского, необходимо принять во внимание, по крайней мере, еще шесть ее аспектов, дополняющих и расширяющих само понятие инвалидности, а именно:

- общественно-идеологический;
- производственно-экономический;
- правовой;
- социально-средовой;
- психолого-адаптивный;
- социально-экономический.

На фоне происходящих в стране изменений значимость различных аспектов проблемы инвалидности постепенно менялась, а, следовательно, менялись и применяемые для реализации социальной политики модели инвалидности. Для уклада советского периода приоритетными были медицинский, общественно-идеологический, производственно-экономический и правовые аспекты проблемы. Выбранные приоритеты предопределяли преобладание *изоляционно-патерналистской* и *медицинской* моделей инвалидности. В последующем акценты стали смещаться в сторону социально-средового,

психолого-адаптивного и социально-экономического аспектов. В моделях инвалидности стали преобладать факторы социализации, реабилитации, социально-средовой адаптации и интеграции инвалидов в общество.

Примечательно, что в этом смысле решающую роль сыграла задача построения правового общества, которая переориентировала развитие российского законодательства в сторону изменений многих правовых норм и ввела новые требования к правовому регулированию процессов социально-экономического развития. Огромную роль в этом процессе сыграли развитие гуманитарных отраслей знаний, международного научно-технического сотрудничества, правовых институтов общества, а также активизация работы правовых общественных организации и деятельности самих организаций инвалидов, переоценка социальных ценностей. Суть проблемы инвалидности стала сводиться к неравенству возможностей при продекларированном равенстве прав, а решающим фактором выбора приоритетной модели инвалидности - изменение социально-правового самосознания самих инвалидов.

На основании новых тенденций приоритеты социальной политики, реализуемой в Мурманской области, стали смещаться в сторону использования новой, **социально-реабилитационной** модели инвалидности, принятой взамен **медицинско-патерналистской** модели советского периода и **медицинско-реабилитационной** модели переходного времени (80-е-90-е гг.).

В отличие от предыдущих моделей, основанных на предоставлении инвалидам минимальных достаточных, с точки зрения здоровых людей, материальных благ и средств удовлетворения потребностей (в случае **медицинско-патерналистской** модели, которую еще называют изоляционной), и обеспечения им возможности компенсировать возникшие функциональные расстройства здоровья (**медицинско-реабилитационная модель**), **социальная модель**, как концепция социальной политики, была разработана при активном участии самих инвалидов, и, что является ее отличительной особенностью, впервые обратилась к факту существования параллельного, искусственно созданного социального пространства для людей с ограниченными возможностями.

Социальная модель инвалидности отделила физические (или умственно-психические) недостатки людей от самой проблемы инвалидности, т.е. от ограничений, возведенных в отношении инвалидов социальным устройством самого общества, определила те места, где между обществом и инвалидом возведены непреодолимые для инвалида барьеры. Почву для разработки социальной модели инвалидности подготовили разработанные в 1993 г. и принятые 48-й сессией ООН в этом же году "Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов" [8], на основании которых в последствии была разработана общепринятая на данный момент концепция создания для людей с ограниченными возможностями безбарьерной среды обитания.

Социальная модель, фактически, перенесла проблему инвалидности из плоскости индивидуальной проблемы состояния здоровья, в плоскость социально-ориентированных ценностей одинаковой доступности окружающего мира для всех. **Социальная модель** не отрицает наличие дефектов и физиологических отличий, а сдвигает акцент в направлении тех аспектов нашего мира, которые могут быть изменены. Таким образом, разработка **социальной модели инвалидности**, позволяет, кроме всего прочего, выявить и по возможности устранить воздвигнутые обществом барьеры между здоровыми и больными.

Однако *социальная модель* инвалидности, наряду с достоинствами, имеет целый ряд недостатков. Во-первых, она не исключает существования для лиц с ограниченными возможностями параллельного пространства жизни, во-вторых, она сводит социальную политику государства к различным формам пенсионного и других форм социального обеспечения, сохраняет отношение социума к инвалидам не как к равноправным членам сообщества, а как к обеспечиваемым и живущим за счет других. Перечисленные недостатки социальной модели инвалидности характерны не только для условий российских регионов, но даже для государств всеобщего благосостояния, которые были вынуждены пересмотреть отношение к этой модели и искать эффективные способы ее модернизации.

В условиях российских регионов особенно ярко недостатки социальной модели проявились с принятием Федерального Закона № 122-ФЗ, который, фактически, закрепил в российском законодательстве переход *к социально-экономической модели* инвалидности. Если социальная модель, по сути, является структурной моделью, то социально-экономическая, скорее, будет относиться к структурно-функциональной, если рассматривать ее с точки зрения выполняемых функций и взаимосвязей с моделями других социальных институтов.

И хотя эта модель сохраняет некоторые недостатки предыдущей, а именно: она не исключает возможности существования параллельного социального пространства для людей с ограниченными возможностями, однако, новый подход стимулирует инвалида к более активной роли как субъекта социально-экономического взаимодействия.

Новая модель, по существу, предложила за основу взять социально-экономический критерий, как фактор, в той или иной мере охватывающий все стороны общественной жизни, социальных отношений и социального устройства общества. В результате, при определении материальных выплат, необходимых для жизнеобеспечения не только инвалидов, но и других категорий населения, в качестве основополагающего использовался экономический фактор. Применительно к инвалидам, таковым фактором, тесно увязанным с экономической активностью этой категории населения, стал фактор способности к трудовой деятельности и степени ограничения этой способности, сам по себе тесно связанный и с психолого-адаптивным, и с социально-экономическим подходами к проблеме инвалидности. На особенностях последних двух подходов хотелось бы остановиться особо.

Производственно-экономический аспект проблемы инвалидности, с одной стороны, связан с задачами создания широкого рынка реабилитационных изделий и услуг, а с другой - с развитием экономических предпосылок для расширения сферы социальной защиты населения и активного вовлечения населения в сам производственный процесс. На данный момент эту сферу назвать динамично развивающейся нельзя: затратно-дотационный характер ее финансирования, разделение сфер ответственности между федеральным центром и регионами, переложение основных финансовых и правовых обязанностей на плечи регионов [7] не позволяют структурам социальной защиты муниципального и регионального уровней эффективно распоряжаться поступающими финансовыми средствами.

Федеральный закон № 122 закрепил в российском законодательстве наметившуюся ранее тенденцию трактовать степень и тяжесть инвалидности

на основе социально-экономических критериев, а точнее - определять группу инвалидности в зависимости от сохранившейся способности к трудовой деятельности. В основу этого критерия были положены как медицинские показания, так и социальные, психологические, адаптивные и другие особенности социализации инвалида. Таким образом, впервые была сделана попытка комплексной оценки состояния инвалида. Заключение о состоянии его здоровья и предписанных мерах реабилитации теперь оформляется в виде индивидуальной программы реабилитации (ИПР), которая является, фактически, основанием и руководством к действию для всех без исключения лиц, включенных в сферу работы с инвалидом, начиная от членов его семьи и лечащего врача до потенциального (или фактического) работодателя. По замыслу разработчиков данного документа, ИПР должна содержать все без исключения рекомендации, направленные на социальную реабилитацию инвалида, вплоть до условий его труда.

И в то же время, тот же федеральный Закон №122 снизил требования по квотированию рабочих мест для инвалидов на предприятиях региональной промышленности. Если раньше квотировались рабочие места на предприятиях, штат которых насчитывал более 30 человек, то теперь в сферу деятельности закона попадают только предприятия, имеющие в штате более 100 человек, причем ответственность за непредоставление рабочих квот для инвалидов со стороны руководителя предприятия, законом не предусматривается.

Среди рекомендованных Министерством труда России приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда [9], привлекательных и для современной молодежи профессий найдется немного. Поэтому вопрос о возможной конкуренции за рабочие места между инвалидами и остальными категориями населения, по мнению автора, не стоит. К тому же сложившаяся система профессиональной подготовки детей с отклонениями в развитии в системе коррекционных школ не позволяет им выдерживать конкуренцию на современном рынке труда [10], а ограниченный спектр специальностей профессионального образования не учитывает реальных запросов региональной экономики.

Более того, активное привлечение инвалидов к труду потребует подготовки и переподготовки специалистов для работы с данной категорией населения, заставит переориентировать службы и учреждения социальной защиты, повысит спрос на специалистов социальной работы, вовлечет в процесс активного создания рабочих мест множество людей.

Вовлечение инвалидов в общественную социальную жизнь, участие их в профессиональной подготовке и занятости, активная жизненная позиция превращает их из потребителей материальных благ в активных производителей, налогоплательщиков и покупателей.

В условиях перехода от одной системы социального обеспечения к другой, когда механизмы взаимодействия федерального центра и регионов еще не отработаны, было бы логичным создавать предпосылки для привлечения средств из различных международных благотворительных фондов, использовать гуманитарную помощь других стран, оказывать содействие развитию международных контактов в социальной сфере. С этой точки зрения усложнение порядка таможенного оформления адресных гуманитарных грузов и изменения

статуса общественных организаций не облегчают, а усложняют положение инвалидов.

Неэффективность действующей системы регистрации и учета инвалидов, сложная процедура оформления инвалидности, информативная недостаточность принятых статистических параметров не отражают действительной картины инвалидизации общества. Это создает предпосылки для хронического недофинансирования социальной сферы и снижает эффективность ее работы, что подтверждается постоянным "пробуксовыванием" реформ, ростом недовольства среди бывших льготных категорий населения.

Анализ политики в отношении инвалидов в России показывает, что реальные действия государства расходятся с целями, провозглашенными законом "О социальной защите инвалидов" № 181 1995 г. Поэтому важным является разработка и анализ реализуемых в регионах социально-экономических моделей инвалидности как механизма реализации правовых норм, закрепленных в законодательстве, а также для оценки потенциальной возможности ресурсов регионального развития и необходимости федеральных дотаций в проблему инвалидности в масштабах всей страны.

На фоне исторически сложившихся стереотипов отношения к проблеме инвалидности существующий в настоящее время подход требует тщательного изучения и анализа. В этом отношении существенным шагом на пути улучшения ситуации может быть детальная разработка механизмов реализации заявленных в современном российском законодательстве прав инвалидов на региональном уровне, с учетом всех особенностей экономического, географического, демографического и т.д. положения региона.

В данном контексте требует осмысления и переоценки и опыт западных стран, где социально-экономическая модель инвалидности была доминирующей в течение довольно долгого времени (последняя декада XX в.). Остро стоящая для России в настоящее время проблема роста инвалидизированности населения характерна не только для стран с переходной экономикой, но и для экономически развитых стран. В последние десятилетия наблюдается постоянный и устойчивый рост удельного веса людей со стойкими нарушениями здоровья. Доля инвалидов в общей численности населения европейских стран составляет от 12 до 17%, в Норвегии достигает 15%, а в США в 2000 году она равнялась 20% [11]. В масштабах этих стран подходы к осуществлению положений социальной политики базируются, в большей степени, на основе **инновационной модели инвалидности**, или **модели гражданских прав**.

Данная модель, разработанная сначала на базе концепции антидискриминационной социальной политики в США и распространившаяся в последствии по всему миру, признана в настоящее время как экономически выгодная для государства, поскольку позволяет снизить дотации в сферу социальной защиты на основании политики деинституализации социальной сферы. На эту же модель перешли в Норвегии службы социальной защиты в 1991 г., в одночасье закрывшие сеть учреждений социальной изоляции ментальных инвалидов и организовавшие их обслуживание по месту жительства [12].

В перспективе реализация задачи интеграции в общество инвалидов в качестве полноправных членов сообщества повысит и значимость производственно- и социально-экономических аспектов инвалидности. Приоритеты развития системы социальной защиты в этом смысле будут смещаться в сторону

снижения затрат на выплату различного рода пенсий и пособий, с одной стороны, и повышения количества средств, вкладываемых в региональную экономику самими инвалидами. Этот путь включения инвалидов в социум был пройден Норвегией, и опыт этой страны необходимо учитывать с тем, чтобы избежать ошибок и социальных возмущений, неизбежно связанных с принятием непопулярных мер [13].

В социальном и экономическом контекстах настоящего времени России придется определиться с желаемым выбором реализуемой модели инвалидности. Основанием для разработки и реализации региональной социальной политики в сфере социальной защиты будут уже выявленные и обозначенные в масштабах национальной политики цели и направления проводимых реформ. Используемые модели и механизмы их реализации будут определяться и разрабатываться, скорее всего, самими регионами.

Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 06-06-00537а).

Литература

1. ФЗ РФ № 181 от 24.11.1995 "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".
2. ФЗ РФ от 02.08.1995 "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов".
3. ФЗ от 12.01.1995 РФ "О ветеранах".
4. ФЗ РФ " Об образовании".
5. "О федеральной комплексной программе "Социальная поддержка инвалидов"", постановление Правительства РФ от 16.01.1995 г.
6. Баскаков В., Андреева О., Сироткина М., Щуплякова А. Объединенная актуарная компания. Здоровье Нации.
7. Каспарьян Ж.Э., Соковников С.В. Социальная проблема инвалидности. Искажение действительности в зеркале национальной политики // Темпы и пропорции социально-экономических процессов в регионах Севера. Тез. докл. III международной научно-практ. конф., 7-9.04.2005. Т.1. Апатиты, изд. КНЦ РАН 2005. С.86-87.
8. Standard Rules on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. United Nations. General Assembly resolution A/48/96. 20 December 1993.
9. О Перечне приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда, постановление Минтруда РФ от 08.09.93 № 150.
10. Дети с ограниченными возможностями здоровья севера России и Норвегии. Сопоставление способов государственного решения проблем. И.Архип; Ю.Серенсен; монография, МГПУ, Мурманск, 2006. 96 с.
11. National Disability Policy: a Progress Report, December 2000-December 2001. [Online]. Date of access: 2002. Dec. 11 P.2.
12. Петров В.П., Виноградов А.Н., Каспарьян Ж.Э. Сравнительный анализ региональных систем социальной поддержки и реабилитации инвалидов в Мурманской области и губернии Финнмарк (Норвегия) и оценка перспектив развития системы социализации людей с ограниченной трудоспособностью в Евро-Арктическом регионе. Отчет по гранту РГНФ, Апатиты, 2004.
13. Claussen B. Rehabilitation efforts before and after tightening eligibility for disability benefits in Norway/Institute of Social Insurance Medicine, Oslo, Norway.

УПРАВЛЕНИЕ ЖИЛИЩНОЙ СФЕРОЙ: ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

В переходный период изменился механизм функционирования системы управления жилищной сферой, который потребовал перехода от централизованной к децентрализованной системе. Объясняется это тем, что согласно существующей государственной концепции развития жилищной сферы в России, в перспективе, она должна приобрести рыночную направленность функционирования и развития, стать привлекательной для инвестиций, предоставив разным структурам (в первую очередь частным) возможность конкурировать в сфере обеспечения граждан жилищно-коммунальными услугами. В идеале, преобразования жилищной сферы должны способствовать еще и тому, чтобы каждое территориальное образование могло располагать финансовыми, материальными и другими возможностями для решения задач, как жилищной проблемы для граждан, так и поддержки развития жилищной сферы, а это невозможно без создания эффективной системы управления. Этим и определяется новая роль органов власти в области управления жилищной сферой.

Если рассматривать мировой опыт, то жилищный институт управления имеет, как правило, двухуровневую структуру: центральный и локальный уровни. Реже встречается трехуровневое устройство - через взаимодействие национальных, региональных и местных органов власти. В зависимости от типа жилищной системы центр тяжести управленческих решений находится на уровне либо центральной власти, либо местной. При этом, процесс управления предполагает выполнение управляющей структурой таких функций как планирование, постановка задач, прогнозирование, выработка политики стратегии, методика и тактика, организация и координация, стимулирование и установление контактов, подготовка персонала, инспектирование и контроль, оценка исполнения, интерпретация результатов и тенденций, проведение корректирующих мероприятий, оценка результатов.

Ранее существовавший в России механизм управления жилищной сферой опирался на логически увязанную систему предплановых разработок и директивно утверждаемых планов. С 1991 года разрабатывается новый подход в управлении жилищной сферой. Суть его в рассмотрении жилищной системы во взаимосвязи с другими структурами общества (межсекторное сотрудничество). В этом случае, под управлением жилищной сферой понимается как прямое воздействия государственных структур на жилищную систему, направленное на ее сохранение или изменение, так и косвенное влияние на нее путем принятия определенных государственных решений. Например, общая государственная денежная политика воздействует на спрос, на жилищный фонд, объемы нового строительства, создание специализированных учреждений для финансирования жилищной сферы стимулируют ее развитие.

При этом на национальном уровне в области управления национальные государственные структуры выполняют в основном функции контроля,

финансирования государственных целевых жилищных программ и обеспечения трансфертов регионам. Государство воздействует на жилищную сферу с целью решения стратегических задач, поставленных на определенном этапе ее развития. Принципиальные положения долговременной государственной жилищной политики России определены в целевых жилищных Федеральных программах.

Основной функцией государства при переходе к рыночным отношениям в жилищной сфере является система регистрации и защита прав на недвижимость, система необходимых рыночных институтов и законов для их функционирования. Если данная функция выполнена, то уже можно говорить о регулировании рынка (воздействии на процессы спроса и предложения жилищного фонда и жилищных услуг).

Государство оставило за собой такие функции, как:

формирование государственной политики в жилищно-коммунальном секторе;

разработку федеральных законодательных и иных нормативных правовых актов, норм, правил и государственных стандартов качества, строительства, эксплуатации, капитального ремонта и реконструкции жилых объектов и объектов социальной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства;

согласование деятельности национальных государственных органов и органов, осуществляющих жилищную политику на уровне субъекта Российской Федерации;

анализ и обобщение тенденций реализации жилищной политики на основе государственной статистической и бухгалтерской отчетности;

координацию деятельности по переходу к новым тарифам оплаты жилья и коммунальных услуг;

разработку федеральных стандартов строительства, содержания жилья, обеспечивающих соблюдение качества предоставляемых жилищных и коммунальных услуг и использование их в качестве нормативов при заключении договоров между подрядчиками и заказчиками.

Однако большинство вопросов управления жилищной сферой, ранее относившиеся к федеральному уровню сейчас переданы субъектам Федерации (регионы) и органам местного самоуправления. На **регионы** возложена важная роль в развитии инфраструктуры субъекта Федерации (поэтому при распределении государственных инвестиций доля регионов существенно выше, чем органов местного самоуправления). На уровне субъектов Российской Федерации жилищная политика и государственное регулирование жилищной сферы осуществляется соответствующими органами управления субъектов Российской Федерации, наделенными необходимыми полномочиями (министерство, комитет, департамент, государственная жилищная инспекция субъекта Российской Федерации и др.). Кроме административных и законодательных органов государственной власти важную роль в регулировании регионального развития имеют разного рода консультативные, проектные, экспертные исследовательские организации. Они осуществляют комплексные мероприятия по стимулированию регионального развития, прежде всего путем сооружения и модернизации объектов инфраструктуры.

Местные администрации ответственны за обеспечение жителей жилищно-коммунальными услугами и жильем. В особенности после принятия

в 2004 году пакета законов, относящихся к регулированию жилищной сферы и нового Жилищного кодекса (ЖК), который сформулировал основы рыночных отношений в жилищной сфере [1]. Его принятие приводит к тому, что все функции по управлению и содержанию жилищного фонда в итоге ложатся на плечи собственника жилья.

Основными функциями управления, которые могут обеспечить успешное развитие системы, являются планирование, постановка задач, разработка стратегии. Важнейшей задачей управления, поэтому является выявление закономерностей и проблем развития объекта управления и формулировка на этой основе реальных достижимых целей. **Цель** - движущий фактор развития, основа динамики любых процессов и явлений, в том числе и социально-экономических. История развития цивилизации наглядно демонстрирует зависимость уровня жизни населения от избранных целей развития общества. При этом поставленная цель не должна противоречить объективным законам развития общества и природы (принципы целесообразности, системности, баланса интересов, адаптивности, эффективности, минимизации риска, легитимности, профессионализма, демократичности)[2]. Выдвигаемые цели должны соответствовать и таким требованиям как их реальность, реализуемость, которая в свою очередь, должна быть обеспечена необходимыми ресурсами.

Что касается жилищной сферы, то ученые и специалисты практики по-разному трактуют цель ее развития. Ученые определяют цель широко (как повышение качества жизни), а практики достаточно узко (как перевод жилищной сферы на безубыточный режим функционирования). Многие ученые последнее, считают в принципе невозможным, т.к. инфраструктурные отрасли не могут быть самокупаемыми (Ю.В.Яременко, О.С.Пчелинцев) [3]. Академики С.С.Шаталин и Л.В.Конторович также выступают против проектов самокупаемости инфраструктурных отраслей. Причем, в стратегических программных документах, которые касаются жилищной сферы, часто происходит смешение цели и способов ее достижения. К стратегическим целям жилищной политики относят, например, создание рыночных механизмов и инфраструктуры рынка жилья, соблюдение стандартов безопасности проживания.

Жилищная сфера в развитых странах развивается на рыночных основах, но традиционно относится к отраслям с сильным государственным регулированием. Обеспеченность населения жильем рассматривается как **важнейшая социальная цель**, реализация которой определяет стабильность в обществе, требует достаточно гибкой и разветвленной системы государственного участия. Рынок жилья представляет собой социальный общественный институт, которому необходимы поддержка, забота и контроль со стороны общества. К этой точке зрения пришли многие ученые, исследующие проблемы государственного регулирования, как российские, так и зарубежные (Шмелев, Ханин, Данермак и др.)

Поэтому *основную цель функционирования и развития жилищной сферы* предлагается сформулировать таким образом: создание благоприятных условий для реализации конституционного права граждан на жилище, обеспечение доступности пользования жильем для любых категорий граждан, улучшение социальной стабильности в обществе. Предложенная основная цель развития

жилищной сферы имеет яркую социальную направленность и может стать основой стратегического управления жилищной системой.

Жилищная сфера - сложная многоцелевая социально-экономическая система, которая характеризуется множеством локальных целей, за счет достижения которых можно обеспечить достижение основной, "глобальной" цели. Поэтому важнейшим этапом управления жилищной сферой является процесс упорядочения множества локальных целей.

Для определения *степени достижения цели*, количественные показатели необходимо сравнить с идеальными (целевыми нормативами), а с помощью квалиметрических методов (методы экспертных оценок и социологические опросы потребителей) можно определить степень соответствия качественных показателей системы желаемым [4]. При этом, ошибками управления необходимо считать перечень не достигнутых целей управления (отклонение реального процесса от заданного идеального режима). Так можно сформировать оценку качества управления и обеспечить эффективную работу системы управления жилищной сферы на уровне страны, региона, города.

Таким образом, управление жилищной сферой в переходный период характеризуется тем, что основным считается подход к управлению жилищной сферой суть которого в рассмотрении жилищной системы во взаимосвязи с другими структурами общества. Поэтому происходит сужение функций выполняемых на национальном уровне и переход многих из них в регионы и органам местного самоуправления, где на это недостаточно средств. Здесь обязательно должны последовать изменения в механизме финансирования жилищной сферы, которые до сих пор не осуществлены. Эффективность системы управления во многом зависит от правильно поставленных целей развития системы. На наш взгляд, неверны сами концептуальные подходы к развитию жилищной сферы, что приводит к неверной постановке цели и стратегии ее развития.

Литература

1. Жилищный кодекс РФ принят 22 декабря 2004 года. - С-Петербург: Изд. ООО Диамант.
2. Рохчин В.Е., Тарнавский П.А. Стратегический план как инструмент государственного управления федеральным округом: теоретические и методологические аспекты. СПб.: Северо-Западный филиал РНЦ ГМУ; УНЦ ГМУ, 2002. 17 с.
3. О.С.Пчелинцев Инфраструктурные отрасли и самофинансирование. Проблемы прогнозирования. 2003, № 3. С.3-23.
4. Кузнецов С.В. Социальные цели развития регионов (формирование и механизм реализации). СПб., Институт проблем региональной экономики РАН, 2004. 383 с.

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ ВОСПРОИЗВОДСТВА НАСЕЛЕНИЯ

Исследования трансформаций, в том числе и их направленности, в сфере естественного движения населения Мурманской области за 1990-2005 гг. позволили сделать ряд следующих выводов.

Рождаемость на протяжении всего анализируемого нами периода в регионе оставалась ниже среднероссийского уровня. Как в России в целом, так и в Мурманской области наблюдался устойчивый процесс снижения рождаемости в 1990-1999 гг., а с 2000 г. наблюдается ее незначительный рост.

Характеристика средних уровней общей смертности в России и Мурманской области показывает, что наблюдался резкий их рост. В 2005 г. коэффициенты общей смертности в целом по России составили 143,8% уровня 1990 г., в области соответственно - 231% [1]. Среднегодовые темпы прироста общих показателей смертности в Мурманской области за 1990-2005 гг. в 2,3 раза превысили соответствующие по России.

В Мурманской области смертность населения трудоспособного возраста в 2004 г. превысила соответствующий показатель 1990 г. в 2,6 раз (9,2 умерших в 2004 г. против 3,6 умерших в 1990 г. на 1000 человек трудоспособного возраста). В РФ превышение этого показателя составило 1,7 раз (соответственно 8,1 против 4,9). В 1990 г. коэффициент смертности трудоспособного населения в РФ был в 1,36 раз выше, чем в Мурманской области, а в 2004 г., наоборот, уже Мурманская область имела превышение соответствующего показателя по сравнению с РФ в 1,14 раз. Среднегодовые темпы прироста показателей смертности трудоспособного населения в Мурманской области за 1990-2004 гг. в 1,9 раз превысили соответствующие по России. Как результат чрезвычайно высокой по возрастной смертности трудоспособного возраста, даже по сравнению с высокими средне-российскими показателями, сокращение продолжительности жизни в Мурманской области за 1990-2004 гг. составило для обоих полов 6,5 года (для мужского населения - 8,1 года, для женского населения - 4,1 года). В РФ такое сокращение соответственно составило 3,9; 4,8; 2,0 лет [2].

Таким образом, демографическая ситуация в Мурманской области ухудшалась более стремительно, чем в среднем по РФ.

В связи с обострением воспроизводственного кризиса, проявившемся в устойчивой депопуляции населения, и представляющим угрозу национальной безопасности России, управление процессами воспроизводства населения на всех уровнях управления приобретает важное значение.

Организация процессов управления движением населения характеризуется определенной последовательностью управляющего воздействия, включающих следующие этапы:

Оценка исходного состояния управляемой системы;

Определение целей;

Разработка системы мер регулирования интенсивности демографических процессов и способов контроля за их изменениями;

Определение инструментов управления.

Оценка исходного состояния управляемой системы. Она основывается на детальном представлении о демографической ситуации и генеральных тенденциях развития населения. Только адекватная оценка реального демографического положения позволит перейти к системе желаемых показателей демографического развития и затем к разработкам комплекса мер для достижения поставленной цели. Управление демографическими процессами охватывает не только какую-то часть этих процессов, а все компоненты развития населения в комплексе (рождаемость, смертность, включая улучшение здоровья и охрану материнства и детства; развитие семьи, включая проблемы брачности и разводимости; процессы миграции и расселения). В анализе демографической ситуации важно определить, насколько основные направления государственной и региональной демографической политики (законотворческая деятельность) в данный период связаны с регулированием отдельных демографических процессов и воздействуют на их развитие.

Определение целей управления. Управление демографическими процессами воспроизводства населения означает не только воздействие на отдельные демографические процессы, но и управление ими как системой для выполнения как минимум двух различных стратегических целей демографической политики - поддержание численности и структуры населения в существующих пропорциях, либо их изменение в определенном направлении.

Разработка системы мер регулирования интенсивности демографических процессов и способов контроля за их изменениями. Разработка подпрограмм управления в области естественного движения населения (рождаемости, смертности); миграции; регулирования семейных отношений и т.д. Принцип комплексности в управлении развитием демографических процессов требует также разработки системы разносторонних мер, которые позволят воздействовать на демографическое поведение различных групп населения. Эти меры подразделяются на три группы:

экономические (семейные пособия и пособия на детей, предоставление матери сокращенного рабочего дня и сокращенной рабочей недели при сохранении средней заработной платы, оплачиваемый отпуск по уходу за маленьким ребенком, предоставление экономических льготных преимуществ семьям с определенным числом детей (например, выплаты субсидий при улучшении жилищных условий осуществляются при рождении (усыновлении) каждого ребенка), экономические меры стимулирования миграции и закрепления новоселов в определенных регионах и т.д.);

административно-юридические (например, установление минимального возраста вступления в брак, законы, регулирующие миграционную подвижность населения и расселение, и т.д.);

социально-психологические и пропагандистские (использование средств массовой информации для формирования в обществе определенных демографических норм, воздействующих на демографическое поведение населения).

При использовании тех или иных мер демографической политики необходимо учитывать конкретную региональную демографическую ситуацию.

Контроль за изменениями демографических процессов в сфере воспроизводства населения осуществляется на основе анализа этих изменений.

Мероприятия демографической политики осуществляются на государственном, региональном и местном уровнях. Стратегическая и прежде

всего, законотворческая деятельность государства должна дополняться системой мероприятий региональных и местных органов самоуправления.

Мера управляемости видами движения населения неодинакова. Она во многом определяется природой самих демографических движений. Каждый из видов движения населения имеет различную степень управляемости. Наименьшей степенью управляемости в условиях массовой малодетности семьи обладает интенсивность процессов рождаемости, семейно-брачные отношения. В России нет серьезного опыта влияния на эти процессы. В странах Запада влияние на процессы рождаемости осуществляется в большей части значительными экономическими мерами, также в этих странах накоплен определенный и весьма положительный опыт влияния на улучшение здоровья, отдаление смерти и увеличение продолжительности жизни населения. Опыт развитых стран показывает, что снижение смертности и увеличение продолжительности жизни невозможно без активности самого населения, направленной на оздоровление образа жизни и среды обитания, заботу о своем здоровье, а также при значительном увеличении доли расходов на здравоохранение в ВВП. Как в России, так и в странах Запада накоплен большой опыт в области регулирования миграционных процессов и расселения населения.

Специфика нынешнего этапа развития демографических процессов воспроизводства населения как в России в целом, так и в регионах Севера, требует определенного изменения в вопросах управления процессами движения населения, что подчеркивает необходимость комплексного системного подхода к их решению. Наиболее плодотворной в этом отношении представляется концепция стратегического управления, понимаемого как непрерывный процесс выбора и реализации целей и стратегий.

Определение инструментов управления. Инструментом управления демографическим развитием населения должна стать комплексная долгосрочная целевая программа демографического развития страны, региона. Решение поставленной стратегической цели демографического развития программно-целевым методом направлено на создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики в области демографического развития.

Программа как организационная основа реализации государственной политики в области демографического развития представляет собой комплекс взаимосвязанных по ресурсам и срокам мероприятий, отражающих изменения в структуре и содержании демографических процессов.

Мероприятия Программы должны носить межотраслевой характер, включая учреждения и организации, находящиеся в ведении различных федеральных органов исполнительной власти, органов управления субъектов Российской Федерации и муниципальных органов управления, что позволит проводить единую федеральную политику в области демографического развития, решить проблемы диспропорций демографических процессов в региональном развитии.

Реализация программно-целевым методом комплекса мероприятий федерального масштаба, затрагивающих демографическое развитие в целом, предусматривает создание централизованных механизмов их координации,

а также формирование системы индикаторов и показателей изменений в сфере демографического развития.

Идея использования программно-целевого метода в демографической сфере для достижения стратегических целей в развитии демографических процессов была предложена российскими демографами Д.Валентей, А.Кваша в конце 1970-х - начале 1980-х гг. [3,4].

Большое значение в современных условиях приобретают исследования региональных демографических проблем. В региональном аспекте управления необходимо выделить особенности систем, критериев и целей управления демографическими процессами в регионе; специфику методов такого управления; вопросы материального обеспечения мер управления. Демографическая политика должна базироваться на устойчивой стратегии и гибкой тактике. Единство целей развития демографических процессов достигается содержанием мер демографической политики, а гибкость - их определенным набором и сочетанием первоочередности в каждый данный момент в конкретном регионе.

Каждый регион имеет специфическое развитие демографических процессов, различается также и роль этих процессов в развитии региона, что и должно определять различную совокупность мер по их управлению. Цели управления демографическими процессами различаются в зависимости от уровня управления, и от экономических возможностей конкретного региона.

Региональные подпрограммы развития демографических процессов воспроизводства населения, охватывающие такие виды его развития как рождаемость, смертность, включая улучшение здоровья и охрану материнства и детства; развитие семьи, включая проблемы брачности и разводимости; процессы миграции и расселения должны стать органической составной частью комплексной региональной долгосрочной целевой программы демографического развития, которая в свою очередь должна стать составной частью стратегии экономического развития соответствующего региона.

Каждый раздел данной программы предполагает выбор основных целей и подцелей стратегического развития региона (формирование желательной для общества в долгосрочной перспективе рождаемости; принятие гипотезы о возможном сокращении смертности и соответственно росте продолжительности жизни; развитие миграционных процессов в оптимальных демографических структурных пропорциях), разработку мероприятий по их достижению в намеченные сроки при всестороннем сбалансированном обеспечении и обосновании их эффективности, а также определение целевых показателей в краткосрочном и долгосрочном периодах как ориентиров, без которых невозможна ее реализация. Необходимость ориентации на будущие цели развития обуславливается тем, что важнейшим условием демографической политики является то, что она проводится длительный период в одном и том же направлении, в результате которой может выработаться соответствующее общественное мнение и утвердиться тип демографического поведения на основе двух- и трехдетной семьи и активной деятельности населения по сохранению своего здоровья на всей территории страны, и следовательно, будет достигнут устойчивый результат.

Важной задачей является разработка организационной основы программы на основе определения роли региональных и местных органов самоуправления в ее реализации.

Анализ основных направлений государственной и региональной политики в сфере управления демографическим развитием страны, северных регионов показал что:

Государственная политика в сфере управления демографическим развитием страны нашла отражение в принятой Правительством РФ "Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года" (2001 г.), в которой определена стратегическая цель демографического развития - стабилизация численности населения и формирование предпосылок к последующему демографическому росту. Концепция, за прошедший период после ее принятия, не смогла изменить ситуацию в вопросах естественного воспроизводства населения без серьезного перераспределения ресурсов в пользу социальной сферы. Государственная политика в решении вопроса преодоления депопуляции населения и демографической стабильности как России в целом, так и регионов Севера в настоящее время сводится к регулированию миграционных потоков в целях создания действенных механизмов замещения естественной убыли населения РФ. В последующий период, после принятия Концепции, были приняты: "Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации" (2003 г.), региональная целевая программа "О создании системы регулирования миграционных процессов Мурманской области на основе межведомственного взаимодействия" на 2005-2006 гг. (2005 г.).

Государственная политика в сфере управления демографическим развитием северных регионов ("Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера" и др.) делает упор на политику освоения северных территорий, а не на политику их обживания и народосбережения. Проблема оптимизации численности населения в районах Севера решается посредством воздействия на миграционные потоки. Государственное регулирование северных рынков труда решается посредством введения договорной системы найма всех новых работников в государственном и рыночном секторах, использования вахтового метода организации работ и др.

Региональная политика Мурманской области отстает от других регионов Севера в реагировании на негативные процессы, сложившиеся в демографической сфере, а региональные целевые программы, способные оказать влияние на их развитие, находятся в стадии разработок.

Действующие в Мурманской области федеральные и региональные целевые программы, имеющие демографическую направленность, финансируемые как из федерального, так из регионального бюджетов, в большей своей части неэффективны и носят декларативный характер, о чем можно судить по показателям рождаемости, половозрастной смертности, продолжительности жизни населения региона. Неэффективность программ в основном обусловлена низким уровнем их финансирования.

Программы, действующие на территории Мурманской области (Федеральная целевая программа "Дети России" на 2003-2006 годы", Региональная целевая программа "Безопасное материнство на 2001-2005 гг."), ставившие своей целью создание условий для рождения здоровых детей, снижение показателей младенческой смертности, в какой-то степени выполняют свою миссию. Об этом свидетельствует то, что единственный демографический показатель, который в регионе лучше средне-российского уровня - это показатель младенческой смертности (коэффициент младенческой смертности

на 1000 родившихся), составивший в 2004 г. 11,0 умерших на 1000 родившихся в Мурманской области против 11,6 по РФ. Однако остается еще достаточно большой резерв в снижении показателя младенческой смертности, который в странах Баренцева Евро-Арктического региона в 2,5 раза ниже чем в Мурманской области.

Анализ действующих в Мурманской области программ показывает, что они не скоординированы между собой в рамках единой стратегии достижения роста продолжительности жизни.

В связи с принятием национального проекта "Здоровье", увеличением финансирования сферы здравоохранения на 2006 г. появляется надежда, что главным приоритетом государственной демографической политики на современном этапе становится улучшение состояния здоровья населения, репродуктивного здоровья матерей; снижение младенческой смертности за счет причин перинатальной смертности, снижение предотвратимой, особенно преждевременной, смертности мужского населения трудоспособного возраста; увеличение продолжительности жизни.

По нашему мнению, для достижения глобальной стратегической цели, - изменение численности населения в направлении его роста за счет процесса воспроизводства населения, - необходимо формирование стратегий демографического развития федерального и регионального уровней на качественно новой основе.

Главными ориентирами государственной и региональной политики в сфере управления демографическим развитием на современном этапе должно являться:

а) на федеральном уровне:

рост численности населения за счет процесса воспроизводства должен стать высшим приоритетом, национальной идеей государства;

целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения для достижения роста численности путем повышения ценности жизни;

основными направлениями государственной политики в северных регионах РФ, как в демографической сфере, так и в области обеспечения трудовыми ресурсами должен стать переход от политики освоения северных территорий к политике обживания, смена парадигмы развития северных территорий и изменение условий и порядка формирования трудовых ресурсов - переход от использования к их воспроизводству;

в уточненной "Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года" необходимо предусмотреть федеральное финансирование региональных целевых программ, а каждый регион сможет уже самостоятельно выделить особенности систем, критериев и целей управления демографическими процессами в регионе; специфику методов такого управления; вопросы материального обеспечения мер управления. Единство целей развития демографических процессов достигается содержанием мер демографической политики, а гибкость - их определенным набором и сочетанием первоочередности в каждый данный момент в конкретном регионе. Каждый регион имеет специфическое развитие демографических процессов, различается также и роль этих процессов в развитии региона, что и должно определять различную совокупность мер по их управлению. Цели управления

демографическими процессами различаются в зависимости от уровня управления, и от экономических возможностей конкретного региона.

б) на региональном уровне:

определение основных целей и подцелей стратегического развития региона в сфере демографического развития;

формирование желательной для регионального сообщества в долгосрочной перспективе рождаемости. Стимулирование репродуктивных установок посредством целенаправленного социального управления. Формирование у поколений, вступающих в репродуктивные возраста, новых взглядов на роль семьи, детей в жизни личности и семьи;

координация между собой действующих в Мурманской области федеральных и региональных целевых программ в рамках единой стратегической цели развития региона в демографической сфере - роста продолжительности жизни населения, разработка мероприятий для достижения этой цели в намеченные сроки при всестороннем сбалансированном финансовом обеспечении и обосновании эффективности, определение целевых показателей в краткосрочном и долгосрочном периодах как ориентиров роста продолжительности жизни населения региона;

разработка и реализация целевой региональной программы по снижению смертности в регионе и как результат реализации этой программы - рост продолжительности жизни населения региона;

при разработке новых экономических и социальных региональных целевых программ, способных оказать влияние на развитие воспроизводственных процессов в регионе, в обязательном порядке учитывать демографическую составляющую;

развитие миграционных процессов в оптимальных демографических структурных пропорциях. Содействие добровольному переселению населения старше трудоспособного возраста в регионы с более благоприятным климатом.

Литература

1. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2005 году // Российская газета. 2006. № 60.
2. Российский статистический ежегодник 2005. Стат. сб. / Росстат. М., 2006. 819 с.
3. Основы управления народонаселением // Колл. авторов. М.: Финансы и статистика. 1982. 189 с.
4. Валентей Д.И. Проблемы управления народонаселением // Вопросы философии. 1978. № 2. С.3-13.

ЭКОНОМИКА МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

УДК 338(470.21)

А.А.Биев

ОСНОВНЫЕ ПОТРЕБИТЕЛИ ТОПЛИВА И НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Основными потребителями топлива в северных регионах традиционно являются промышленные и производственные предприятия (в т.ч. предприятия тепло- и электроэнергетики), транспортные предприятия, различные строительные организации, потребители сельскохозяйственной отрасли, жилищно-коммунальный сектор и население. Соответственно и основные направления использования топлива формируются с учетом интересов этих категорий потребителей (рис.1).

Основным следствием особых природно-климатических условий и географического расположения всех северных районов страны является увеличение потребности в топливно-энергетических ресурсах (в частности, различных видов котельно-печного топлива) для компенсации негативных факторов северности, создания достаточно комфортных условий проживания местного населения и функционирования здесь производственных и промышленных объектов. Так удельное потребление топлива на произведенную тепловую энергию, приходящегося на одного человека в Мурманской области, в 2004г. составило примерно 1,9 т у.т/чел. (расчетные данные). В 2000 г. этот показатель был ниже и составлял примерно 1,7 т у.т/чел. По сравнению с аналогичными показателями других регионов Северо-Западного Федерального Округа (СЗФО) удельное потребление в сфере ЖКХ в Мурманской области было одним из самых высоких и уступало только показателю по г.С.-Петербург [1].

Таким образом, средний показатель по удельному потреблению топливно-энергетических ресурсов в ЖКХ по всем регионам СЗФО (1,42 т у.т/чел.) уже в 2000 г. был превышен на 20%. По состоянию на 2004г. этот разрыв еще более увеличился вследствие прогрессирующего физического износа основных фондов в жилищно-коммунальном секторе, роста потерь тепловой энергии при ее передаче от теплогенерирующих организаций к коммунально-бытовым учреждениям и населению.

За время проведения в России экономических реформ структура топливного потребления северных регионов значительно изменилась. В Мурманской области, в первую очередь, эти изменения коснулись объемов потребления, которые за период с 1990 по 2000 гг. только по светлым нефтепродуктам сократились почти вдвое, что связывается с общим падением промышленного производства на территории области.

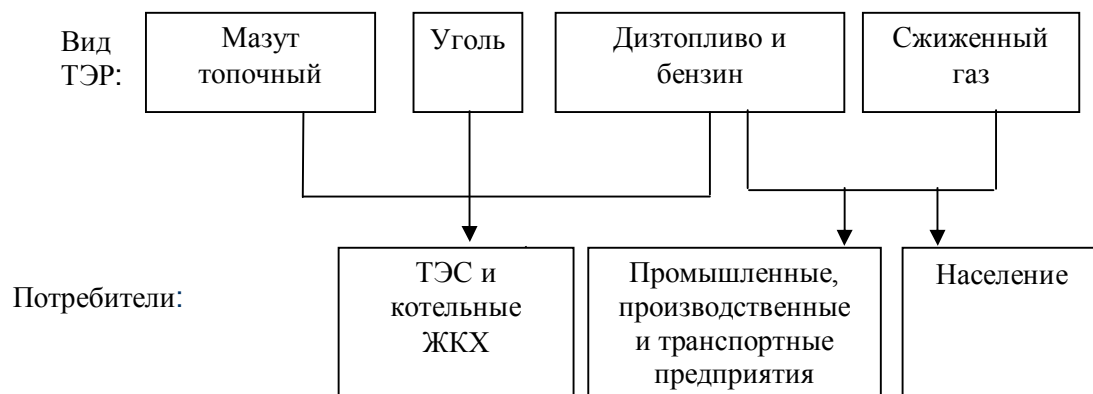


Рис.1. Основные направления использования ТЭР в экономике Мурманской области

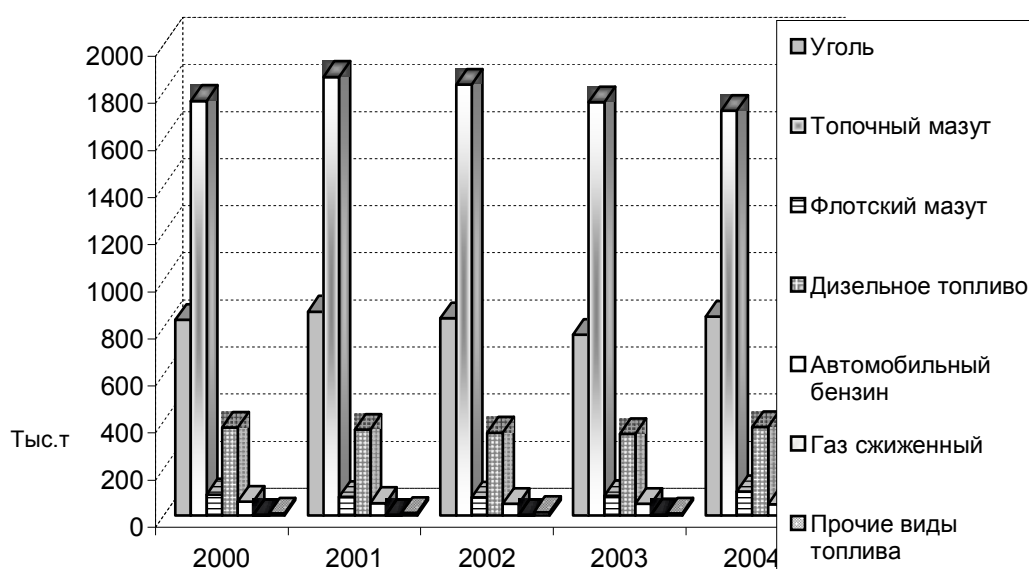


Рис.2. Расход отдельных видов топлива организациями Мурманской области (без учета субъектов малого предпринимательства)

Источник: Статистический ежегодник, 2004 / Федеральная служба государственной статистики, Территориальный орган государственной статистики по Мурманской области / Мурманскстат, 2005. 205 с.

Современная структура топливопотребления Мурманской области характеризуется достаточно большим удельным весом потребляемых высококачественных и наиболее дорогостоящих видов энергоносителей - автомобильного бензина и дизтоплива (рис.2). Но преобладающую долю в суммарном потреблении топлива на территории региона занимает котельно-печное топливо, в частности топочный мазут (до 75%) и уголь.

Основными потребителями данного вида ТЭР являются предприятия тепло- и электроэнергетики области.

Всего на территории области расположены пять ТЭЦ, из которых три являются ведомственными блок-станциями, принадлежащие горно-металлургическим и горно-обогатительным предприятиям области (ОАО "Комбинат Североникель", "ГМК Печенганикель", АО "Ковдорский ГОК"), а две наиболее крупные - Апатитская и Мурманская ТЭЦ - находятся в составе региональной энергетической компании АО "Колэнерго".

Транспортный сектор экономики суммарно потребляет 13-15% от всего завозимого объема ТЭР (без учета использования в рыбной промышленности) [2,39].

Оценка уровня потребления топлива автотранспортными средствами населения и областных организаций в силу объективных причин может носить только приблизительный характер. С учетом публикуемых данных ГИБДД Мурманской области об обеспеченности населения автотранспортными средствами (рис.3) и информации об объемах ввоза топлива из других регионов и его оптовых продаж на территории области, возможно выявить верхние и нижние пороги среднегодового потребления автобензина и дизтоплива на одно автотранспортное средство.

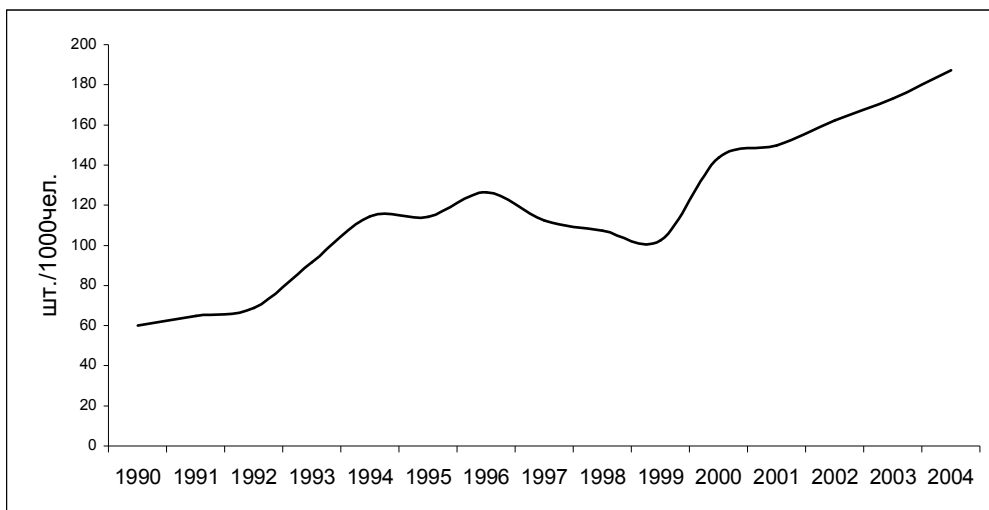


Рис.3. Обеспеченность населения Мурманской области собственными легковыми автомобилями, шт./1000 чел.

Источник: Статистический ежегодник, 2004 / Федеральная служба государственной статистики, Территориальный орган государственной статистики по Мурманской области / Мурманскстат, 2005. 205 с.

Таким образом, потребление топлива, приходящееся на одно автотранспортное средство, в среднем, за год может варьироваться от 0,44 т автомобильного бензина и 0,32 т дизтоплива (нижний предел) до 0,6 т автобензина и 2,48 т дизтоплива. При оценке полученных результатов необходимо учитывать не только совершенствование технико-экономических показателей эксплуатируемых автотранспортных средств, но и то, что, в силу тех или иных причин, эксплуатация значительного количества автомашин носит сезонный характер. Многие из них

длительное время находятся на зимнем гаражном хранении, ремонтном обслуживании и т.д.

В целом же на протяжении 2000-2004 гг. отмечается тенденция уменьшения расхода топлива в крупных и средних организациях области при росте уровня продаж (потребления) для автотранспорта населения.

В значительной мере, это объясняется ростом парка индивидуальных (частных) автомобилей. На рис.3 можно наблюдать постепенный рост показателя по соотношению количества автомашин в личном пользовании, приходящихся на тысячу человек населения области. За период с 1990 по 2004 гг. он вырос в три раза и составил почти 190 шт. на одну тыс. человек.

В связи с устойчивым количественным ростом автопарка области, ухудшением экологической обстановки в населенных пунктах, а также постоянным повышением цен на светлые нефтепродукты в регионе, представляется актуальным вопрос о возможности перевода на природный газ не только теплоэнергетических предприятий области, но и создания необходимых предпосылок для перевода части муниципального автотранспорта с автобензина на сжиженный природный газ. Реализация проектов такого рода должна не только оптимизировать финансовое состояние автотранспортных предприятий, но и улучшить структуру регионального топливного баланса.

Пока же отпуск газа организациями, задействованными в системе его сбыта, постепенно сокращается (с 21077 т в 2000 г. до 19180 т в 2004 г.). Согласно статистической информации, только за период с 2000 по 2004гг. число газифицированных населенных пунктов области уменьшилось с 64 до 59 (число газифицированных квартир - с 137121 до 135469).

Структура газоснабжения при этом значительно не изменилась. Доля населения в нем за указанные пять лет остается стабильной (85-88%). Изменения касаются, в основном, доли производственного потребления (9-15%).

Анализ территориальной структуры топливопотребления (рис.4) свидетельствует о высокой степени зависимости всех категорий региональных потребителей топлива от системы централизованного топливоснабжения, основой которого является сеть железнодорожных коммуникаций области.

Наиболее крупными центрами потребления ТЭР в Мурманской области являются областной центр г.Мурманск, а также гг.Кировск и Апатиты с подведомственными территориями, в сумме потребляющие более 60% от всех завозимых ТЭР. Высокий уровень потребности в топливно-энергетических ресурсах наиболее крупных региональных центров промышленности обуславливается, в первую очередь, наличием крупных промышленных и производственных объектов, значительной плотностью населения, проживающего в пределах муниципальных образований, уровнем территориального промышленного производства.

Таким образом, проблема совершенствования системы топливного обеспечения Мурманской области представляет собой сложную задачу. В настоящее время реализуется ряд проектов, призванных заменить часть топливных ресурсов в структуре областного потребления на более дешевые.

Но эти изменения, несмотря на их позитивный характер для развития экономики региона и улучшения условий проживания населения на Севере, в первую очередь, не должны привести к снижению уровня топливно-энергетической безопасности северной территории. Учитывая тот факт, что

к переводу на газ планируется подготовить все ключевые источники теплоснабжения, необходимо принять во внимание важность сохранения созданного энергопотенциала в регионе, налаженных экономических взаимосвязей с уже имеющимися поставщиками топлива, обеспечивая решение приоритетной задачи по диверсификации источников топливного снабжения региональной экономики.

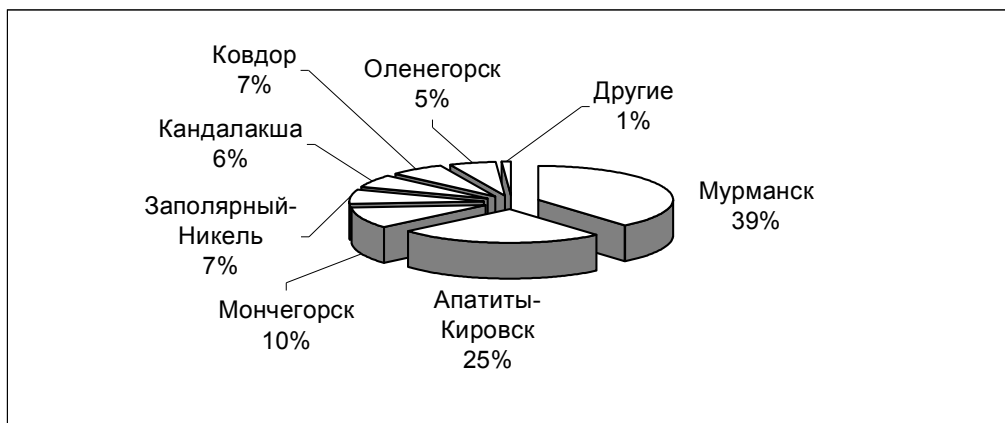


Рис.4. Концентрация топливопотребления по промышленным узлам Мурманской области, в %

Источник: Использование ТЭР Мурманской области / Федеральная служба госстатистики. Территориальный орган госстатистики по Мурманской области / Мурманскстат, 2005. 47 с.

Литература

1. Арабкин В. Жизнь за счет ресурсов // Эксперт Северо-Запад. 2003. № 19(128). 26 мая. <http://stra.teg.ru/lenta/innovation/577>.
2. Баранник Б.Г., Криворуцкий Л.Д. Энергетическая база Запада Европейского Севера России (проблемы и перспективы развития). Апатиты, 1999. 165с.

Я.С.Тарновский

ПЕРСПЕКТИВЫ И ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований - особый вид плановой работы, состоящий в разработке стратегических решений в виде прогнозов, проектов, программ, предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий развития городов, реализация которых обеспечит их эффективное и устойчивое функционирование в долгосрочной перспективе. Оно характеризуется в первую очередь ориентацией на самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде. Стратегическое планирование характеризуется ориентацией на решение ключевых для планируемой системы целей, от достижения которых зависит выживание, развитие и прогресс; сбалансированностью стратегического плана с объемом и структурой ресурсов; учетом всех позитивных и негативных факторов системы с целью усиления влияния позитивных и ослабления воздействия негативных моментов; предвидением изменений внешней и внутренней среды планируемого объекта с целью приспособления к ним и учета в программах и проектах. Города, принимающие на вооружение методы стратегического планирования, могут рассчитывать на ряд преимуществ. Во-первых, муниципалитеты, имеющие собственную стратегию и концепцию развития подведомственной территории, а значит способные прогнозировать ситуацию, определить цели и пути их достижения, готовы взять на себя ответственность за будущее муниципальных образований, что обуславливает их поддержку со стороны региональных органов власти. Еще одним фактором, обуславливающим заинтересованность субъекта РФ в поддержке стратегического выбора города, является требование законодательства, которое обязывает государство обеспечивать поддержку местного самоуправления как формирующийся уровень народовластия. Наконец, город как муниципальное образование, является объектом региональной политики субъекта РФ, а значит всегда находится в сфере региональных интересов. Региональная поддержка может считаться одним из элементов механизма реализации стратегического выбора города, дополняющим и расширяющим имеющийся арсенал инструментов.

Среди предпосылок к привлечению методов стратегического планирования социально-экономического развития для муниципальных образований Мурманской области можно привести следующие, обозначенные в Стратегии экономического развития Мурманской области на период до 2015 года:

необходимость наличия целевых ориентиров долгосрочного социально-экономического развития области, с четкими представлениями о базовых принципах, основных приоритетах, источниках и механизмах их реализации;

необходимость в определенности, четкости, предсказуемости государственной региональной социально-экономической политики, понятной для всего населения области;

особенность специализации экономики области, ориентированной на добычу и первичную переработку сырьевых ресурсов, имеющей высокую капиталоемкость, энергоемкость и длительные сроки окупаемости капитальных вложений в производство;

особенности географического положения области, определяющие ее геостратегическое значение, суровый климат, предъявляющий повышенные требования к созданию благоприятных условий для жизнедеятельности и труда населения и будущих поколений [4].

Одной из характерных черт области является преобладание т.н. моногородов, чье экономическое положение напрямую зависит от градообразующего предприятия. К таким городам относятся, например, Кандалакша, Кировск, Мончегорск, Оленегорск, Полярные Зори. Своеобразным клише в последнее время стало указывать на два варианта развития подобных городов: инерционный (движение по определенной траектории, сохранение акцента на градообразующие предприятия, поддержка отраслевой специализации) и предполагающий комплексное социально-экономическое развитие (принятие новых стратегических ориентиров, увеличение эффективности экономики с учетом имеющегося потенциала, акцент на повышение качества жизни населения города). Если первый вариант связывают со стагнацией в развитии моногородов, то второй предполагает качественное улучшение социально-экономических показателей (причем отрасли специализации не оказываются ущемленными в своих интересах, напротив, получают наиболее благоприятные условия для своего эффективного функционирования). При выборе второго варианта развития стратегическое планирование становится одним из главных инструментов его реализации.

Особое место в области занимают районы Кольский, Ковдорский, Ловозерский, Печенгский, Терский. Эти административно-территориальные единицы также имеют статус муниципальных образований. И если для городов с подведомственной территорией (Мурманск, Апатиты, Кандалакша, Кировск, Мончегорск, Оленегорск, Полярные Зори) можно рекомендовать подготовку стратегических планов с учетом подведомственной территории, то, например, в случае принятия методов стратегического планирования муниципальными образованиями Печенгский район и город Заполярный может возникнуть необходимость в дополнительных процедурах согласования.

На сегодняшний день едва ли можно говорить о недостатке методического материала в области стратегического планирования. Ряд рекомендаций по составлению стратегического плана доступен в современной литературе по стратегическому планированию⁹. Прежде всего, они касаются целевого блока. Цели рекомендуется задавать не только в качественном виде ("стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения", "повышение доходов и занятости за счет роста экономики", "улучшение общих условий жизни за счет более эффективного расходования бюджета"), но и приводить их количественное

⁹Ряд материалов также доступен на сайте Международного центра социально-экономических исследований "Леонтьевский центр" [2].

выражение¹⁰. Это призвано дать ответы на вопрос, каким будет город в рассматриваемой перспективе, дать горожанам представление о том, каких конкретно результатов в направлении улучшения качества их жизни предполагается достигнуть. Кроме того, количественное выражение позволит проследить степень соответствия выбранных целей ресурсному потенциалу муниципального образования.

Четкая постановка целей позволяет более уверенно рассматривать стратегический план как документ общественного согласия. Она призвана упростить как обсуждение отдельных разделов плана специалистами - представителями заинтересованных организаций, так и привлечь горожан к общественному обсуждению проблем повышения качества жизни населения города. Именно количественно определенные цели улучшения качества жизни горожан и пути их достижения следует ставить в центр такого общественного обсуждения, в противном случае попытка представления плана как документа именно общественного согласия будет носить преимущественно декларативный характер, за отсутствием основы для организации процедуры его действительно общественного рассмотрения [1].

Кроме того, представляется целесообразным придать стратегическому плану статус нормативного акта. Это в первую очередь послужит гарантией тому, что план будет реализовываться, не оказавшись абстрактным руководством к действию.

Наконец, помимо количественно определенного целевого блока, необходимо наличие структурированного стратегического выбора города, определяющего приоритетные направления реформирования и последовательность его проведения, и набор ресурснообеспеченных мероприятий, реализация которых приведет к обозначенным целям.

Содержание целевого блока может различаться в зависимости от конкретного муниципального образования в силу специфики местных условий. Чаще всего приводятся следующие, наиболее общие, цели.

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ (направления: охрана здоровья населения, обеспечение общественного порядка и законности, улучшение экологической ситуации, защита социально уязвимых групп населения, обеспечение жильем и жилищно-коммунальными услугами, благоустройство территории, бытовое обслуживание и торговля, сфера образования, культура и искусство, транспортное обслуживание)

РЕФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА (рационализация структуры экономики города, поддержка предпринимательства, развитие межтерриториальных и внешнеэкономических связей)

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (рационализация структуры управления городом, обеспечение баланса интересов на территории, укрепление финансово-экономической базы местного самоуправления, повышение качества управленческой деятельности органов городского самоуправления; нормативно-правовое, информационное, кадровое обеспечение системы городского самоуправления)

Не менее важен процесс определения стратегического выбора города - совокупности приоритетных функций, выполняемых городом в рассматриваемой

¹⁰Подробнее о методах определения количественных показателей см [1].

перспективе, реализация которых должна обеспечить достижение главных целей его комплексного социально-экономического развития. Он должен быть определенным и однозначным. Это результат тщательного анализа предлагаемых альтернатив, влияния *внешних* (новое геополитическое положение города, его отношения с областным и федеральным центрами, роль и место в общегосударственной системе территориального разделения труда, степень развития и эффективность сложившихся межрегиональных и международных связей и т.п.) и *внутренних* (достигнутое качество жизни населения, состояние и перспективы развития местного социально-экономического потенциала и т.п.) факторов [5].

Решение столь сложной проблемы стратегического планирования социально-экономического развития города безусловно предполагает привлечение ученых и специалистов, так как связано с большим объемом прогнозно-аналитических работ. Однако сравнительный анализ стратегических альтернатив, собственно определение стратегического выбора города является прерогативой высших руководителей местного самоуправления, несущих, в конечном счете, всю полноту ответственности за результаты социально-экономического развития муниципального образования.

Процесс стратегического планирования развития МО подразумевает активное участие населения. Теоретически решающим условием адекватной реализации стратегического плана указывается активное вовлечение местного сообщества (выражаясь иначе - населения, предприятий, представителей бизнеса и общественности города и подведомственной территории) в процесс его разработки, принятия и осуществления. С этой целью рекомендуются проведение опросов, публичных обсуждений, и других мероприятий, обеспечивающих привлечение населения в процесс разработки и принятия плановых документов; публикация отчетов о ходе процесса определения миссии, целевого блока плана, степени реализации целевых программ стратегического плана. На практике подобные меры предпринимаются администрациями муниципальных образований в форме, близкой к рудиментарной. Например, Стратегия социально-экономического развития города Апатиты¹¹, доступная на официальном сайте администрации города, представлена только в виде основных положений, без указания конечных количественных показателей стратегических подцелей и при отсутствии информации о ходе выполнения программ их реализации. Таким образом участие местного сообщества в ходе реализации плана во многом осложняется отсутствием необходимой информации.

В заключение хочется отметить: несмотря на ряд проблем, возникающих в процессе стратегического планирования, принятие его на вооружение даст городам Мурманской области ряд указанных выше преимуществ, и может способствовать реализации региональных стратегических ориентиров.

Необходима поддержка со стороны областной администрации городов, берущихся за разработку стратегических планов развития. Это поможет привлечь к разработке областные органы статистики, даст возможность задействовать научный потенциал области при проведении анализа, прогнозов,

¹¹Стратегия утверждена 12.09.2002г; разработана при поддержке программы "Малые города России Института "Открытое общество" (Фонд Сороса, Россия), см [6].

расчетов, обработки и систематизации данных, позволит добиться соответствия стратегического выбора муниципального образования стратегии развития области. Весьма важно предоставление администрацией области муниципальным образованиям своих предложений в части стратегического развития региона, видения места отдельных муниципалитетов в этом процессе. Такая помощь создаст условия для согласования зачастую разнонаправленных интересов субъектов управления, поможет муниципальным образованиям "вписаться" в контур экономического развития региона, способствуя, в свою очередь, государственной поддержке их развития.

Также желательно привлечение информационной поддержки, проведение публикаций как собственно положений стратегических планов, так и отчетов о ходе их выполнения, проведенных работах, возникших трудностях и т.п. Подобные публикации могли бы дублироваться на официальном сайте области, что обеспечило бы их большую доступность для заинтересованных лиц и организаций. Целесообразно создание единой базы данных, отражающей процесс формирования и реализации стратегических планов в городах области. Это может решить ряд вопросов, связанных с мониторингом социально-экономической ситуации в области. Кроме того, подобный шаг позволит населению, представителям предпринимательства и руководству предприятий в получении информации (в том числе и в количественных показателях) о степени реализации стратегических целей и приоритетов на территории их муниципальных образований, будет способствовать привлечению инвесторов.

Литература

1. Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. СПб.: Наука, 2003. 235 с.
2. Материалы Международного центра социально-экономических исследований, Леонтьевский центр <http://leontief.ru/indexru.html>, <http://www.citystrategy.leontief.net>.
3. Основные направления стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2015 г. (четвертая редакция). Научное издание / Воронцова С.Д., Григорьев М.Н., Климов С.М., Совершаева Л.П., Слуцкий Е.Г., Хазова Е.В., Ходачек А.М. СПб: "Знание", 2003. 231 с. + карты.
4. Основные положения стратегии экономического развития Мурманской области на период до 2015 г. (утверждена Постановлением Правительства Мурманской области от 20.12.2001 г. № 251-ПП) <http://gov.murman.ru/strategy/>.
5. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (на примере г.Тольятти Самарской области) / Под ред. В.Е.Рохчина, С.Ф.Жилкина. СПб.: ИСЭП РАН, 1999. 183 с.
6. Стратегия социально-экономического развития города Апатиты (основные положения), <http://www.apatity-city.ru/docs/1087991690.zip>.

ПРОМЫШЛЕННАЯ И ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

УДК 338.45

Е.И.Зайцева

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

Несмотря на то, что экономические реформы у нас в стране продолжаются уже 15 лет, промышленная политика, как на национальном, так и на региональном уровне еще только начинает формироваться. Поэтому изучение зарубежного опыта является достаточно актуальным, в том числе для северных территорий, где промышленные комплексы имеют преимущественно сырьевую направленность и функционируют в специфических природно-климатических условиях.

Большинство исторических примеров относится к "индустриальной" эпохе, однако и новейшая экономическая история знает примеры промышленной политики, например, государственная политика реструктуризации металлургии во Франции в 80-е годы, политика Индии в области развития сектора "оффшорного" программирования в 90-е годы, развитие индустрии информационных технологий в Ирландии.

Особняком в этом ряду стоит, безусловно, политика Китая, в которой причудливым образом объединены политика институциональных реформ, традиционных методов привлечения иностранных инвестиций, так и элементы промышленной политики.

Мировой опыт дает многочисленные примеры различных (как минимум трех) типов промышленной политики: экспортно-ориентированной (создание условий для роста экспорта определенных видов продукции), внутренне ориентированной (защита внутреннего рынка и обеспечение экономической самодостаточности) и (менее распространенной и не столь явно выраженной модели) стратегической промышленной политики, направленной на ограничения использования собственных естественных и не воспроизводимых ресурсов (нефть, лес, экология и т.п.).

Не делая окончательных заключений, отметим, что политика, ориентированная на развитие экспорта, оказывалась успешной чаще, чем политика, направленная на развитие производства для внутренних нужд. Проведение промышленной и социальной политики в едином комплексе позволяет совместить экономический прогресс с социальным. При этом социальная политика, имея самостоятельное значение, одновременно служит фактором решения задач экономического развития. В частности, темпы экономического роста находятся в прямой зависимости от политики повышения платежеспособного спроса населения. Индустриально развитые страны

на протяжении нескольких десятилетий добивались путем государственного регулирования уровней потребительских цен и заработной платы опережающего роста оплаты наемного труда по отношению к темпам роста потребительских цен.

Другой аспект эффективного функционирования индустриальных экономик - *это сочетание промышленной и научно-технической политики*. Организационно отношения между научными, опытно-конструкторскими учреждениями и государством строятся по-разному в США, ФРГ, Японии, Южной Корее или какой-либо другой стране. Но общим для рассматриваемых моделей развития было проведение государством активной научно-технической политики, обеспечившей создание национальных систем финансирования науки, инноваций и обновления технологий. Особенно важен опыт по поддержке государством деятельности по распространению инноваций и обновлению технологий. В этой части научно-техническая политика непосредственно соединяется с промышленной политикой.

По данным социологического опроса, проведенного в США [1], среди факторов, влияющих на выбор территории для размещения наукоемкого производства, на первом месте стоят наличие технического персонала и квалифицированных рабочих и система регионального и местного налогообложения. Следует отметить, что решение налоговых вопросов является предметом совместного ведения федеральной и региональных властей политики. В частности, в США штаты разрабатывают сами и участвуют в различного рода научно-технических программах, обеспечивающих строительство заводов, лабораторий или предприятий сервиса. При этом предусматриваются налоговые льготы, программы финансовой помощи и целевого обучения рабочих кадров.

Региональная политика Великобритании, Франции, Италии и Германии - государств западноевропейского региона играет видную роль в функциональном механизме мировой политики и экономики. В условиях рынка европейские государства преследуют две цели: упорядочить территориальную структуру и обеспечить социальную стабильность.

В условиях острого дефицита материальных и финансовых ресурсов, что характерно для развивающихся стран, изменение территориальной структуры хозяйства чревато дополнительными расходами. Теоретические источники региональной политики развивающихся стран отличаются ролью теории развития периферийной экономики и импортозамещения. Для экономики развивающихся стран характерно: очаговое развитие, инфляция, имущественные контрасты. Концепция "полюсов и центров роста", диффузия нововведений, опора на собственные силы - импульсы региональной политики развивающихся стран.

Целями региональной политики развивающихся стран являются:

- освоение регионов, дающих максимальную прибыль при минимальных вложениях капитала;
- децентрализация столичных городов;
- создание необходимых предпосылок для освоения территорий (обычно имеющих природно-ресурсный потенциал);
- повышение экономической активности аграрных регионов;
- упорядочение миграционных потоков из деревни в город;

ликвидация исторически сложившейся гипертрофии отдельных приморских городов.

Государственное регулирование стран с переходной экономикой отличается слабым планированием, на основе общих целей развития, прежде всего из-за отсутствия средств. Для экономик развивающихся стран характерно образование очагов развития в портах, ориентация экономики на внешний рынок.

В процессе исследования установлено, что механизмами регулирования развитием экономики зарубежных стран, позитивно влияющими на устойчивость территориальных, хозяйственных систем, являются:

разграничение полномочий между центром и регионами (определение налоговой базы; контроль за местными акцизами; степень участия государства в проектах; передача средств из бюджетов в бюджеты нижестоящих уровней; перевод национализированных отраслей промышленности в частные; и др.);

региональные программы развития, финансирование на основе стратегического развития территориальных структур;

бюджетное финансирование: субсидии; всевозможные фонды; вложения федерального правительства в промышленную или социальную инфраструктуру (иногда 75%) и т. д.;

регулирование цен (снижение цен на землю для промышленных зданий, льготы на транспортные расходы для предприятий и т. д.);

система налогообложения (освобождение предприятий от местного "делового налога"; освобождение от подоходного налога; сокращение налога на имущество; освобождение от арендной платы за разработку недр в течение трех лет; сдача на льготных условиях или бесплатно земель при освоении северных территорий и другие);

государственные закупки;

развитие предпринимательства;

привлечений научно-технического персонала;

кредитная политика (предоставление льготных кредитов развития местного рынка, предоставление ссуд).

На основе изучения и обобщения мирового опыта зарубежных стран выявлены следующие сравнительные характеристики региональной политики стран с развитой и переходной к рынку экономикой:

страны с развитой экономикой совершенствовали механизмы регулирования и стабилизировали экономику, прежде всего, планами регионального развития, комплексным рассмотрением всей государственной системы и ее составных частей. Региональная политика слабо развитых стран носит фрагментарный характер (децентрализация столичных городов и крупнейших портово-промышленных центров; создание "коридоров развития др.);

закрепление управленческих решений законодательными актами стран с развитой экономикой формирует стабильность в привлечении капитала. Законодательная база развивающихся стран с фрагментарным управлением территорией слабо опирается на административные и законодательные акты.

Необходимо отметить, что создание различных интегрированных структур способствует гармоничному развитию национальных хозяйств. Комитет по региональной политике, подчиненный Совету министров ЕС,

разрабатывает концептуальные идеи региональной политики, и Европейский фонд регионального развития консолидирует средства для более эффективного развития государств-участников.

Гибкая система государственного вмешательства в экономику развивает федерализм и темпы промышленного развития и, в конечном счете, повышает национальный доход, среднедушевые доходы населения, уменьшает уровень безработицы и миграционной подвижности.

Если говорить о Мурманской области, то для нее, учитывая относительно развитый научный и образовательный потенциал, наибольший интерес представляют рассматриваемые выше подходы к инновационному регулированию промышленности. Что касается социально ориентированной политики, то ее, крупнейшие промышленные корпорации области проводят уже более пяти лет, в том числе по соглашениям с Правительством области и администрациями соответствующих муниципальных образований.

Литература

1. Абдулов А.Н., Кулькин А.М. Программы регионального развития в контексте государственной научно-технической политики: опыт США. РАН ИНИОН. М., 1999. С.30-31.

УДК 332.1

В.А.Цукерман, С.А.Березиков

О ПЕРЕХОДЕ РЕГИОНОВ СЕВЕРА К ЭКОНОМИКЕ, ОСНОВАННОЙ НА ЗНАНИЯХ

Стабилизация макроэкономических показателей, достигнутая в настоящее время, позволяет сосредоточить внимание органов государственного управления на проблемах вывода национальной экономики на траекторию устойчивого роста с высокими темпами, перехода страны к инновационной экономике. В сложившихся условиях переход России на инновационную модель промышленного развития является необходимым стратегическим выбором. Решение указанной задачи требует создания организационных, экономических и правовых условий, способствующих вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности.

Для формирования в регионах Севера экономики, основанной на знаниях, имеются реальные предпосылки: многогранный научно-технический потенциал; образовательный потенциал; многоуровневая система образования; обеспечение разнообразными природными ресурсами.

Однако, существуют определенные противоречия между тенденциями развития научно-технического потенциала и потребностями промышленного производства регионов Севера. Не преодолен разрыв между сферами науки, образования и производства, не созданы необходимые условия для кооперации

государственного и предпринимательского секторов в высокотехнологичных отраслях. В разрыве связующих звеньев в цепочке "наука - производство" заключается одно из главных препятствий к развитию инновационных процессов отдельных территорий.

Проводимые в России реформы в сфере науки и образования усугубили несогласованность институциональных преобразований и организационно-правового обеспечения инновационной деятельности на региональном уровне. Особо следует отметить тот факт, что государственная политика региональных властей в области инноваций и формируемая инновационная инфраструктура на Севере не объединены единой концепцией развития, что в итоге приводит к отсутствию должной мотивации в области трансфера технологий. Северные регионы обладают мощным инновационным потенциалом, который без интеграции не используется в надлежащих объемах.

Основой решения этих проблем должна стать концентрация ресурсов на направлениях, реализующих конкурентные преимущества северных регионов. Использование этих преимуществ должно способствовать стимулированию деловой активности и созданию системы генерации знаний, что позволит организовать производство конкурентоспособных на внутреннем и мировом рынке товаров и услуг. При этом, одним из основных путей восстановления нарушенных связей в цепочке "наука-производство" может стать, по нашему мнению, инновационное сотрудничество северных регионов.

Мировая практика развития науки и технологий показывает, что перевод экономики на инновационный путь развития возможен лишь при условии комплексного реформирования научно-технической и производственной сфер воспроизводственного процесса от фундаментальных исследований до производства наукоемкой продукции. Для сегодняшних российских условий весь процесс такого реформирования условно можно разбить на три основных элемента:

- организация научных исследований, позволяющих обеспечить сохранение и расширение областей, в которых российская наука занимает лидирующие позиции в мире;

- создание национальной инновационной системы, включающую в качестве составных элементов региональные инновационные системы и инновационную инфраструктуру, обеспечивающую эффективную коммерциализацию знаний;

- модернизация промышленности на основе инноваций.

В соответствии со сложившейся мировой практикой организации инновационной деятельности институциональную основу национальной инновационной системы могут составлять два типа подсистем:

- территориально-распределенные (научно-технологические кластеры на базе национальных и транснациональных вертикально интегрированных корпораций в высокотехнологичных отраслях народного хозяйства и оборонно-промышленном комплексе);

- территориально-интегрированные (региональные инновационные системы с высокой степенью интеграции предприятий наукоемкого бизнеса).

Широкомасштабное протекание инновационных процессов в регионах Севера требует создания развитой инновационной инфраструктуры, включающей центры трансфера технологий и систему стимулов и мотиваций для участников инновационного процесса.

Инновационный режим развития экономики предполагает не только ее базирование на новых научных знаниях и передовых технологиях, но и наличие механизма их передачи в хозяйственную практику, т.е. коммерциализации. "Коммерциализация предполагает поиск, экспертизу и отбор разработок для финансирования, привлечение инвестиций, распределение и юридическое закрепление прав на будущую интеллектуальную собственность между всеми участвующими в процессе сторонами, управление научным проектом, внедрение результатов в производство, дальнейшую модификацию и сопровождение интеллектуального продукта" [1].

По мнению специалистов обеспечение эффективного протекания процессов коммерциализации технологий требует наличия профессионально подготовленных специалистов в области инновационной деятельности и, прежде всего, - менеджеров в области технологического трансфера [2]. Следовательно, сейчас стоит задача интеграции системы образования и скорейшего создания многоуровневой системы подготовки кадров для инновационной деятельности. В рамках этой интеграции осуществляется продвижение к новой системе образования, подготовке инновационных менеджеров, специалистов по коммерциализации результатов НИОКР.

Подъем экономики регионов Севера, связан с выходом их на траекторию высоких и, главное, устойчивых темпов экономического роста. Решение этой проблемы лежит в плоскости продуманной, четкой и последовательной региональной промышленной политики, осуществляемой исключительно на инновационной основе. Смыслом и целью этой политики должны быть структурная трансформация экономики, технологическое развитие и модернизация. Разработка стратегии инновационного сотрудничества является на сегодняшний день первоочередной задачей, рассмотрение которой должно основываться на научно-техническом потенциале и поддержании его развития всеми участниками.

Необходимым условием успеха в конкурентной борьбе и основным средством повышения эффективности производства в XXI веке стало внедрение наукоемких технологий, позволяющее лидирующим фирмам добиваться сверхприбылей за счет монополизации интеллектуальной ренты, заключенной в инновациях. Основными характеристиками экономического роста на современном этапе являются интеллектуализация факторов производства и возрастание значения научно-технического прогресса [3]. Поэтому использование интеллектуальных ресурсов и развитие технологической базы являются важнейшими задачами для регионов Севера, требующими принятия новых решений в области стратегического инновационного развития.

Задача активизации инновационной деятельности на Севере требует оценки реальной роли совокупного экономического потенциала. Категория "совокупный экономический потенциал национальной экономики" является чрезвычайно сложной по составу и структуре, многоаспектной по существу, неоднозначной по роли, месту и значению этого потенциала в национальной хозяйственной системе страны. В теории и практике в России и за рубежом пока отсутствует общепринятая парадигма совокупного экономического потенциала национальной экономики, отсутствует единство во мнениях о методологических принципах и методических подходах к оценке этого потенциала. Не разработаны

единые международные стандарты для статистического учета и количественной оценки совокупного экономического потенциала.

Экономический потенциал - совокупная способность экономики страны, ее отраслей, предприятий, хозяйств осуществлять производственно-экономическую деятельность, выпускать продукцию, товары, услуги, удовлетворять запросы населения, общественные потребности, обеспечивать развитие производства и потребления. Экономический потенциал страны определяется ее природными ресурсами, средствами производства, трудовым и научно-техническим потенциалом, накопленным национальным богатством. [4].

В общем виде авторы работы [5] определяют совокупный экономический потенциал как "обобщающую количественно-качественную характеристику наличия и использования всех видов ресурсов, которыми располагает страна (государство) в процессе достижения целей и решения задач в области экономического и социального прогресса, стоящих в конкретный период ее развития".

До настоящего времени отсутствуют всесторонние количественные и качественные оценки совокупного экономического потенциала, как на региональном, так и на федеральном уровне. При этом, комплексная количественно-качественная оценка совокупного экономического потенциала должна являться базовым инструментом планирования инновационного развития в регионах Севера.

Анализ мнений и подходов различных авторов к пониманию сущности и состава совокупного экономического потенциала позволяет определять его как обобщающую количественно-качественную характеристика наличия и использования всех видов ресурсов, которыми располагают регионы Севера в процессе достижения стратегических целей.

Совокупный экономический потенциал может быть рассмотрен как система потенциалов, включающих природно-ресурсный, материально-производственный, научно-инновационный и ряд других [6].

Природно-ресурсный потенциал рассматривается не только как запасы полезных ископаемых земельных, водных, лесных и другие ресурсы, но и с учетом нематериальных активов, то есть уровня распространения и применения современных ресурсосберегающих технологий, прогрессивных методов и способов рационального и комплексного использования сырья. Ресурсный потенциал должен оцениваться не только в натурально-вещественном виде, но и во взаимосвязи с интеллектуальными нематериальными активами и организационно-управленческими инновациями.

Материально-производственный потенциал рассматривается как обобщающая количественно-качественная характеристика наличия и возможностей использования совокупности материализованных ресурсов в сфере материального производства стран.

Наиболее полное раскрытие и использование материально-производственного потенциала должно содействовать повышению эффективности производства.

Научно-инновационный потенциал рассматривается как условие непрерывного процесса совершенствования средств производства и всего производственного процесса на основе современных научных достижений.

Проведение комплексной оценки совокупного экономического потенциала северных регионов позволит выявить основные факторы,

определяющие различия в степени и темпах межрегионального инновационного развития.

Одной из основных закономерностей экономического роста является его неравномерность, обусловленная процессом смены технологических укладов. В данном случае под технологическим укладом понимается целостная устойчивая совокупность сопряженных производств, в рамках которой происходит замкнутый макроэкономический цикл, состоящий из добычи первичных производственных ресурсов, всех стадий их переработки и выпуска соответствующих конечных продуктов [7]. При этом основным моментом, с точки зрения интеграции инновационного потенциала, является именно технологическая сопряженность производств. Примером подобной сопряженности может служить существовавшая во времена СССР сложная система обеспечения ВПК и госрезерва СССР сформированная в редкометалльной подотрасли, контролировавшейся Министерством среднего машиностроения (Средмашем). С 1970 г. поставки лопаритового концентрата из "Севредмета" обеспечивали 80% потребностей Средмаша в ниобии, до 50% - по танталу и до 75% - по редкоземельным металлам. В "длинной" производственной цепи Средмаша, построенной по принципу межотраслевой кооперации, ключевые промежуточные звенья находились в Эстонии (химико-металлургический комбинат "Силмет" в г.Силлумея), Казахстане (Ульбинский металлургический завод), а финишное производство высокочистых металлов - на Урале (Соликамский магниевый завод). Распад некогда целостных воспроизводственных контуров на автономные элементы, частично встроившиеся во внешние воспроизводственные контуры, имеет негативные долгосрочные последствия [8].

Одним из результатов региональной интеграции инновационного потенциала должно стать создание технологических систем, построенных по принципу межотраслевой кооперации, с получением на выходе этих систем продукции завершающих стадий технологического цикла, продукции с высокой добавленной стоимостью. Полагаем, что настало время сформировать территориально распределенную по регионам Севера систему кластеров, при сохранении вертикально интегрированных структур в региональных экономиках там, где они эффективны. Именно формирование межрегиональных кластеров, предполагающих интенсивный обмен ресурсами, технологиями и ноу-хау, способствующих реализации оригинальных бизнес-моделей, созданию единого информационного пространства и хорошего делового климата и т.п. - т.е. обеспечивающих взаимное укрепление конкурентоспособности, может сыграть решающую роль в интеграции инновационного и экономического потенциалов и достижении конечной цели - повышении конкурентоспособности регионов Севера и их перехода к новому технологическому укладу и, в конечном итоге, улучшению качества жизни людей.

Переход к непрерывному инновационному процессу в практике управления обусловил высокий уровень экономического развития и лидерство в глобальной экономической конкуренции стран, обеспечивающих благоприятные условия для научных исследований и, особенно, внедрения их результатов в практику. Рассматривая проблему перехода к экономике, основанной на знаниях, необходимо обратить внимание на структуру технологического уклада, которая определяет состав базисных и улучшающих инноваций и представляющую научно-технические направления на трех уровнях: базовые направления,

пронизывающие все относящиеся к данному укладу поколения техники и технологии; поколения производственной техники, определяющие конкурентоспособность средств производства, источников энергии, используемых технологии; поколения техники, используемой в сфере платных и бесплатных услуг, в личном потреблении населения и сфере управления.

Освоение базисных инноваций связано с крупными затратами и значительным риском. В фазе оживления технологического цикла при распространении принципиально новых технологий лидирующие отрасли и страны вознаграждаются большими объемами сверхприбыли (инновационной или технологической квазирыбы), тогда как отстающие в инновационных преобразованиях отрасли и страны несут убытки. В фазах кризиса и депрессии технологического цикла инновационная квазирыба, сводится к минимуму или исчезает, чтобы возродиться вновь в фазе оживления. Инновации служат главным полем конкуренции, источникам и стимулом экономического роста и социального прогресса. При этом именно государство играет главенствующую роль в обеспечении развития инновационных процессов, поскольку сама природа инноваций характеризуется высоким риском, зависимостью от уровня развития научной среды и информационной инфраструктуры, высокой капиталоемкостью научных исследований.

С учетом опыта стран Европейского Сообщества становление и развитие системы технологического трансфера при переходе регионов Севера к инновационной экономике может быть успешно достигнуто путем разработки специальных программ, реализующих решение ряда проблем: обеспечения финансирования трансфера через различные фонды, создания технопарковых структур, бизнес-инкубаторов, научно-технологических парков, создания технологических кластеров промышленных районов и региональных инновационных кластеров, укрепления связей научных организаций и промышленности путем формирования посреднических инновационных структур. В этой связи предлагается сформировать межрегиональную программу инновационного развития, предусматривающую интеграцию усилий регионов Севера по формированию условий для формирования единого межрегионального инновационного пространства северных регионов и перехода на инновационный путь развития.

В общем виде понятие единого межрегионального инновационного пространства можно сформулировать следующим образом: "единое межрегиональное инновационное пространство - это межрегиональное пространство в области инновационной деятельности, ориентированной на создание и внедрение наукоемких технологий в различные сферы хозяйственной деятельности на основе интеграции инновационного потенциала регионов и гармонизации нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности.

Формирование такого пространства должно происходить на основе системного подхода, ориентированного на широко применяемые в решении государственных крупномасштабных проблем, программно-целевые методы.

При этом основная цель разработки межрегиональной программы применительно к проблеме интеграции инновационного потенциала регионов Севера может быть сформулирована следующим образом: "Создание необходимых условий и предпосылок для формирования единого межрегионального инновационного пространства".

Инструментом достижения указанной цели должна стать Межрегиональная программа инновационной интеграции регионов Севера, ориентированная на:

оценку и использование прорывных технологий, разработанных в рамках приоритетных направлений развития науки и технологий, реализуемых в комплексных межрегиональных, совместных инновационных мегапроектах, с учетом региональных приоритетов инновационной политики северных регионов;

создание организационной основы координации действий по инновационному развитию регионов;

развитие инвестиционных инструментов, опирающихся на механизмы государственно-частного партнерства;

развитие информационной системы инновационной интеграции с использованием современных телекоммуникационных технологий;

создание условий для разработки эффективных механизмов межрегиональной кооперации исследований, разработок и производства в сфере наукоемкой продукции (услуг);

унификацию региональных систем нормативно-правового регулирования инновационной деятельности и создание необходимых условий для совершенствования судебной и правоприменительной практики в области инновационной деятельности и защиты прав интеллектуальной собственности.

Очевидно, что создание благоприятных условий для развития инновационной деятельности и ускорения технологического развития должно стать важнейшей задачей региональных органов власти, хозяйствующих субъектов и общественных структур на современном этапе развития России.

Литература

1. Хохлов Н. Проблемы и перспективы коммерциализации технологий в России // Интернет-журнал "Технологический бизнес". 2000. № 7. <http://www.techbusiness.ru/b/archiv/number7/page11.htm>.
2. Шапошников А.А. Проблемы коммерциализации технологий в России // Инновации. 2002. № 1.
3. Глазьев С. Переход к инновационной экономике - условие будущего развития России // Инновации № 3-4. 2000. <http://stra.teg.ru/lenta/innovation/65>.
4. Термины современной рыночной экономики <http://www.es08.mnogosmenka.ru/es080691/es080703.htm>.
5. Румянцев А.М., Яковенко Е.Г., Янаев С.И. Инструментарий экономической науки и практики. Научно-популярный сборник. М.: Знание, 1985. 304 с.
6. Федосеев С.В. Стратегический потенциал базовых отраслей промышленности. Апатиты: изд-во Кольского научного центра РАН, 2003. С.268.
7. Глазьев С.Ю., Львов Д.С., Фетисов Г.Г. Эволюция технико-экономических систем: возможности и границы централизованного регулирования. М.: Наука, 1992.
8. Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: ВлаДар, 1993. С.6.

О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

В последнее время изменилась теоретическая база государственной федеральной и региональной промышленной политики и принципы, на которых они должны базироваться. Современный механизм осуществления промышленной политики должен включать меры по развитию мотивации для инновационной активности, повышению качества продукции и на его основе конкурентоспособности предприятий, совершенствованию информационной сети и инфраструктуры, интеграции в российский и мировой инновационный рынок и др.

В публикациях специалистов имеются довольно существенные разногласия относительно понятия "промышленная политика". Более того, в экономическом сообществе нет единой точки зрения на вопросы: "Нужна ли России государственная промышленная политика?"; "Возможно ли ее стимулировать в быстроменяющемся мире?"; "Какая промышленная политика нужна России?". Эти и другие важнейшие вопросы, связанные с факторами инновационных процессов в промышленности страны, рассматривались на Всероссийской научно-практической конференции "Промышленное развитие России. Ключевые проблемы и решения" [1].

Член-корреспондент РАН Г.Б.Клейнер в докладе "Теоретические основания промышленной политики России" под промышленной политикой государства понимает систему осознанных и сформулированных на государственном уровне принципов, оценок и приоритетов, а также основанных на них стратегических государственных решений, определяющих функционирование и развитие промышленности в стране. Промышленная политика - достаточно содержательное понятие, поскольку включает не только конкретные цели и приоритеты, но и более общие принципы подхода к принятию решений в области развития промышленности. По мнению автора, это предполагает, в свою очередь, определение видения промышленного развития в целом, как в составе общеэкономического развития, так и в промышленно-структурном разрезе.

В докладе Клейнер сформулировал ряд принципов, на которых должно базироваться содержание государственной промышленной политики России:

Комплексный и многоуровневый характер промышленной политики, охват народнохозяйственного, мезоэкономического и микроэкономического уровней.

Единство целей, методов, механизмов и мероприятий по реализации промышленной политики.

Примат промышленной политики над монетарно-финансовой политикой, взаимосвязь промышленной политики с научно-технической, образовательной, внешнеэкономической и социальной политикой государства.

Создание условий приоритетного развития высокотехнологичных отраслей и производств, обеспечивающих поступательное движение экономики по пути к вхождению страны в группу мировых технологических лидеров.

Создание институциональных условий для эволюционного, сбалансированного и целостного развития промышленных предприятий с акцентом

на приоритет восстановления и развития их инновационно-воспроизводственного контура. Оценка эффективности функционирования предприятий как комплексного показателя, отражающего, наряду с конкурентоспособностью продукции, бюджетную, институциональную, территориальную и социальную эффективность предприятия.

Развитие управления знаниями как одним из основных факторов промышленного роста в современной экономике. Фактор знаний должен стать самостоятельным объектом управления как на микроуровне, так и на мезоуровне прежде всего в связи с развитием кадрового потенциала предприятий.

Развитие мезоэкономических институтов и организаций для облегчения трансферта организационно-технологических инноваций, развития внутреннего рынка и повышения конкурентоспособности промышленного производства на базе координации взаимодействий промышленных предприятий.

Председатель Комитета ТПП РФ по промышленному развитию и высоким технологиям, профессор С.С.Сулакшин в докладе "Государственная политика промышленного развития России" утверждает, что для решения проблем и задач России в направлении экономического развития, следует говорить о политике государства в более широкой постановке промышленного развития страны в целом.

Формирование структуры промышленного продукта происходит в регионах, каждый из которых обладает уникальной комбинацией ресурсов и потенциальных возможностей. Перспективы промышленного развития страны связаны с развитием регионов. Этим определяется принципиальная важность поиска подходов и механизмов разработки и реализации системной промышленной политики в региональном измерении.

Региональная промышленная политика предполагает определение ее контуров и основных параметров, а также обоснование места и роли территориального сообщества и его участников как субъектов промышленной политики.

Как и другие регионы Мурманская область имеет свои специфические интересы, располагает качественно разнородными ресурсами и методами влияния на поведение связанных с ними структур.

Промышленная политика Мурманской области представляет собой систему законодательных, административных, финансово-экономических решений, мер и действий по управлению развитием промышленности в соответствии с поставленными целями такого развития. Это - стратегические цели устойчивого социально-экономического развития, обеспечения безопасности регионов, определение приоритетов и способов регулирования. Устойчивое развитие подразумевает опору на воспроизводимые ресурсы.

Важнейшие цели региональной промышленной политики включают:
создание механизма формирования и реализации промышленной политики;
развитие государственных и рыночных механизмов обеспечения производства финансовыми и кадровыми ресурсами;
создание межрегионального, межотраслевого инструментария и перелива капитала.

Промышленная политика должна быть нацелена на поддержание и стимулирование наиболее приоритетных направлений развития промышленного производства, обеспечивающих конкурентоспособность предприятий региона

на внешнем и внутреннем рынках и служащих своеобразными "точками роста" для остальных отраслей региональной экономики. Однако, такие приоритетные направления первоначально должны быть определены каждым ведущим предприятием самостоятельно в процессе целенаправленной работы по поиску и выбору наиболее эффективной стратегии выхода на устойчивое развитие. Задачей же региональных органов власти является окончательное ранжирование приоритетных направлений в развитии промышленного производства, с целью их поддержки со стороны региона в соответствии с имеющимися возможностями на данный период времени и перспективу.

При выборе приоритетов промышленного развития можно ошибиться в отношении перспективных направлений научно-технического прогресса. Отсюда следует необходимость учета неопределенности и риска при принятии решений, что обеспечивается известными методами многокритериального анализа и прогноза.

Основными направлениями промышленной политики являются инновационная политика, структурная политика, инвестиционная политика.

Промышленная политика региона должна быть увязана с основными естественными сырьевыми монополиями - РАО "ЕЭС России", ОАО "Газпром", нефтяные компании и др., а также ОАО "Российские железные дороги" - по двум причинам. Во-первых, это сфера экономики с мощным организационно-экономическим и технологическим потенциалом, определяющая совокупные издержки всего промышленного производства Севера. Во-вторых, естественные монополии, как и нефтяные компании, - крупнейшие потребители машиностроительной, химической продукции, генерирующие, в том числе на нее, инвестиционный спрос.

Мурманская область в перспективе сохранит специализацию на добыче минерально-сырьевых ресурсов, удовлетворяющих внутренние потребности и поддерживающих экспортный потенциал страны. Для обеспечения перспективного развития добывающей отрасли необходимо стимулирование финансирования разведки месторождений полезных ископаемых. Для этого следовало бы восстановить целевой налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы (или его аналог), который должен уплачиваться предприятиями, не осуществляющими самостоятельно подобных расходов, и аккумулироваться для целевого финансирования геологоразведки, геофизической разведки и сервиса из ссудного фонда промышленности.

По мере развития рыночных отношений промышленная политика региона должна сводиться к созданию необходимых условий для развития и модернизации экономики, формирования инновационного рынка.

Механизм регионального регулирования промышленной политики должен основываться преимущественно на экономических формах и методах, посредством которых органы регионального управления могут оказывать воздействия на хозяйственную среду и сочетать федеральный и региональный уровень государственного управления.

Законодательные меры поддержки, направленные на активизацию производства и формирование инновационного рынка подразделяются на две категории:

меры прямого воздействия, когда государство в лице региональных органов власти предоставляет поддержку финансовую поддержку инновационным

предприятиям либо в виде безвозмездной помощи, либо в виде кредитов, подлежащих возврату;

меры косвенного воздействия, нацеленные на создание условий, способных стимулировать предприятия к организации промышленно-инновационной деятельности, например создание и модернизация уже существующей информационной сети коммуникаций и инфраструктуры, обеспечивающей эффективное использование результатов научных исследований.

Прямая и косвенная государственная поддержка развития промышленной политики - необходимый элемент постоянного прогресса региона. Региональное регулирование представляет собой открытую систему, подверженную как внешнему, так и внутреннему воздействию. К основным функциям внешнего воздействия можно отнести федеральную промышленную и инновационную и законодательство. Функциями внутреннего воздействия в регионе выступают приоритеты развития территории, региональная инновационная политика и конкретные проекты. Организационный механизм государственного регулирования промышленной политики должен обеспечить учет мнений всех прямо или косвенно заинтересованных структур и в то же время создать условия для согласованного принятия мер по стимулированию реального сектора экономики.

При переходе регионов Севера на инновационный путь развития необходимо выделить тенденцию трансформации ролей науки, бизнеса, власти и общества в их взаимоотношениях, что будет способствовать их реальному включению в технологическое развитие экономики. Наука приобретает инновационную направленность, бизнес приобретает роль активного участника экономики знаний. Общество приобретает восприимчивость и мотивацию к инновациям, властные структуры активизируют стимулирование создания процесса инноваций.

Фрагментарность и бессистемность принятия стратегических решений препятствуют выработке перспективной региональной научно-технической и промышленной политики, определению региональных социально-экономических приоритетов и способов достижения главной цели региональной политики - повышения уровня жизни. Совместить текущие и долговременные интересы производителей товаров и услуг, потребителей и региональных органов власти - основная задача региональной промышленной политики.

В качестве одного из институтов согласования экономических интересов предложен метод моделирования развития различных экономических систем, основой которого является имитационное моделирование на основе выделения реальных взаимосвязей между экономическими показателями. Рыночная среда представляет собой совокупность материальных, финансовых и информационных потоков, которые обеспечивают возможность функционирования экономики региона. При этом моделирование осуществляется путем разработки системной многоуровневой модели.

Значение Севера, в том числе Мурманской области, как для Российской Федерации, так и для всего мира как глобального экологического и стратегического резерва трудно переоценить. Именно здесь располагается практически вся сырьевая база для обеспечения устойчивого развития страны. Перспективы российского государства, обеспечение национальной безопасности в значительной степени зависят от того, насколько комплексно и эффективно

будут использованы геополитический, природно-ресурсный, экономический и интеллектуальный потенциалы северных территорий.

Необходимо разработать механизм стимулирования перехода области к инновационному пути развития, выбора характера, форм и методов технологического развития с целью выработки промышленной политики и оптимальной стратегии ее существования. Именно возможности технологического развития придают устойчивость региональной экономике и темпам экономического роста.

В Мурманской области имеет место необоснованное с точки зрения современной экономической теории следование доктрине абсолютизации роли рыночных саморегуляций в ущерб государственному регулированию. Не используются известные меры стимулирования промышленного и технологического развития.

Согласно получившей признание на западе концепции технологического динамизма, или постоянной технологической революции, научно-техническое лидерство развитого государства определяется не только мощным развитием новейших отраслей промышленности, но в равной мере его способностью к динамичной и непрерывной перестройке всех сфер экономики для создания и диффузии новейших технологий.

По оценкам экспертов в США с 1920 по 1957 гг. прирост душевого национального дохода за счет "прогресса в знаниях" составил 40%, а в последние два десятилетия доля прироста ВВП за счет инноваций и новых технологий приближается к 90% [2].

В Мурманской области в отраслевой структуре преобладание промышленности выше, чем в среднем по России, как по концентрации основных фондов, так и по вкладу в ВРП.

Для перехода региона к устойчивому развитию требуется реформирование технологической структуры экономики с концентрацией основных производственных мощностей на срединных и завершающих стадиях технологического цикла: в перерабатывающей и обрабатывающей промышленности, сфере услуг, производстве конечной продукции включая товары народного потребления.

Экономика России в части технологического развития и наукоемкости очень неоднородна, как в отраслевом, так и в региональном разрезе, что необходимо учитывать при реформировании технологической структуры экономики региона. Поскольку проведение единой технологической политики для всех сфер хозяйствования и отраслей народного хозяйствования невозможно, наиболее целесообразными формами управления технологическим развитием являются региональные и отраслевые программы. Однако, в настоящее время отсутствуют возможности жесткого государственного регулирования технологического развития экономики, поэтому необходимо использование рыночных механизмов для решения поставленных задач и достижения конечной цели - перехода к инновационной экономике.

В современных условиях наукоемкий сектор промышленности Севера является наиболее перспективной базой ускоренного технологического развития страны, масштабного и форсированного обновления устаревшего производственного аппарата.

Одной из задач промышленной политики является создание условий для размещения производства технологических инноваций на территории области и возможная поддержка региональных производителей на начальных стадиях организации производства. Существующая практика передачи крупными компаниями на аутсорсинг непрофильных видов деятельности раскрывает большие возможности для развития малого инновационного бизнеса в сфере производства технологических инноваций, что необходимо учитывать при формировании системы управления технологическим развитием в регионах. В рамках этой системы необходимо создание структуры, основными функциями которой будут планирование и прогнозирование технологического развития. При составлении планов развития необходимо обеспечить преемственность технологий: создаваемые сегодня технологии должны стать основой технологий завтрашнего дня. Именно этот принцип должен быть положен в основу управления технологическим развитием региона.

Для Мурманской области важными являются правовые акты, связанные с функционированием градообразующих предприятий, в т.ч.:

- введение понятия;
- определение особенностей функционирования;
- их взаимоотношения с местным самоуправлением;
- приоритетное право на получение госзаказа и преференции для производителей продукции;
- перераспределением бюджетных доходов от налоговых поступлений в пользу муниципалитетов, особенно в пользу иного производственного сектора (например, г.Кировск).

Благодаря экспортной ориентации предприятий минерально-сырьевого комплекса Мурманской области большинству из них удалось приспособиться к рыночным отношениям, обострившейся конкуренции. Создан ряд мощных вертикально интегрированных компаний, многоотраслевых холдингов. Сформировался корпус квалифицированных менеджеров, умеющих работать в условиях рынка.

Основные причины интеграционных трансформаций предприятий региона можно объединить в два блока:

- защита от ухудшения ситуации на рынке, нежелательного поглощения;
- приобретение выгод в положении на рынке, технологических преимуществ, финансовой мощи, менеджерских кадров более высокого профессионального уровня.

При этом, основные стратегические цели, преследуемые при создании интегрированных структур, заключаются в:

- завоевании олиго- или монопольного положения на своем сегменте рынка или в упрочении достигнутого положения;
- обеспечении конкурентоспособности и финансовой устойчивости новообразования;

повышении уровня инвестиционной активности за счет консолидации ресурсного, прежде всего финансового потенциала, позволяющей осуществлять более гибкую инвестиционную стратегию, добиваться экономии на закупках сырья, материалов и комплектующих, укреплять и развивать кадровый, научно-технический и технологический потенциал;

укреплении производственно-хозяйственных и научно-конструкторских связей между отдельными предприятиями и объединении их в единый комплекс;

достижении оптимального сочетания современных производственных мощностей и передовой базы исследований и разработок;

ускорении технологического развития путем более масштабного использования процессных, продуктовых и организационно-управленческих инноваций;

оптимальном удлинении и увеличении многообразия технологических цепочек, позволяющих наращивать прибавочную стоимость конечного продукта, в том числе путем увеличения его наукоемкости;

оптимальной диверсификации видов деятельности и производства по критериям производственной и экономической целесообразности;

разделении производственных, снабженческих и сбытовых функций между участниками объединения; в увеличении возможностей управления себестоимостью производства, в том числе за счет минимизации внутренних издержек путем их нормирования, избавления от рыночного механизма ценообразования на внутренних технологических переделах (транзакциях) и внутренней конкуренции;

максимизации совокупного корпоративного дохода и улучшении состояния каждого участника холдинга;

повышении степени управляемости отдельными предприятиями в системе корпоративного управления.

По нашему мнению, проблема комплексной переработки руд, несмотря на многочисленные научные разработки, не реализована в связи с необходимостью привлечения крупных инвестиций в многоотраслевое производство, риском его функционирования, отсутствием отечественного и зарубежного опыта переработки специфического комплексного сырья, разобщенностью ведомственных интересов в системе "производство-потребление".

Важнейшие цели законодательства, связанного с промышленной политикой региона в области освоения минеральных ресурсов связаны с указанными проблемами и должны включать:

создание механизма формирования и реализации промышленной политики (включая государственные органы, их функции и правовые инструменты, определение "правил игры" и организацию диалога "бизнес-власть");

развитие государственных и рыночных механизмов обеспечения производства финансовыми и кадровыми ресурсами, внедрения новых технологий и инноваций, разведки месторождений полезных ископаемых;

создание инструментария межсекторного, межотраслевого и межрегионального перелива капитала и проведение структурного межотраслевого маневра.

При формировании промышленной политики необходимо учитывать различные положительные и отрицательные последствия вхождения предприятий региона в интегрированные структуры как с точки зрения самих предприятий, так и региона. Основные положительные и отрицательные моменты, связанные с возникновением интегрированных структур приведены в данной статье.

Возможности холдингов влиять на экономические процессы и на структурную трансформацию промышленности столь велики, что в стратегическом плане создание и функционирование крупных холдингов не должно выпадать из поля внимания государства. Присутствие государственного капитала в холдинговых промышленных структурах должно

определяться особенностью рынков, на которых действуют данные предприятия и их характером.

Вхождение предприятий Мурманской области в состав интегрированных структур не может не найти отражения в промышленной политике региона.

Институтом экономических проблем определены теоретические подходы к разработке и реализации региональной промышленной политики. Считаем наиболее целесообразным осуществление разработки и реализации региональной промышленной политики на двух уровнях.

Регулирование формирования и функционирования вертикальных и горизонтальных (в том числе транснациональных) производственно-технологических комплексов, сопряженных по выпуску конечной продукции, и территориально-промышленных комплексов должно осуществляться на уровне регионов.

На уровне муниципалитетов должно осуществляться государственное регулирование благоприятных и целенаправленно мотивирующих условий деятельности предприятий как самостоятельных рыночных субъектов (включая правила разрешения хозяйственных споров, процедуры поглощений, санации и т.п.).

Исследования показали высокую степень концентрации и интеграции финансовых ресурсов в рамках холдинговых структур и их возможность существенно влиять на экономические процессы в регионах и трансформацию региональной промышленности. Это обстоятельство в стратегическом плане должно быть объектом повышенного государственного регулирования. Усилия государства должны быть направлены в первую очередь на создание: нормативно-правовой базы промышленной политики, определяющей правила "поведения" холдингов; условий, способствующих их инвестированию и притоку капитала в обрабатывающие отрасли региональной промышленности.

Промышленная политика Мурманской области должна включать следующие разделы:

- принципы и методы государственного воздействия на промышленное производство;

- оценка промышленного потенциала региона при различных сценариях развития;

- приоритеты структурной промышленной политики и технологического развития;

 - приоритеты развития промышленного потенциала;

 - принципы территориального развития и размещения производства;

- принципы формирования производственной и технопарковых инфраструктур;

 - микроэкономическая промышленная политика;

 - механизмы реализации промышленной политики региона;

 - процедуры корректировки промышленной политики;

- процедуры содействия взаимодействию предпринимательских и научно-инновационных структур и формированию инновационных мотиваций хозяйственной деятельности;

- стимулирование межсекторного, межотраслевого, межрегионального "перелива" капитала для финансового обеспечения модификации отраслевой и территориальной структуры промышленности.

требования со стороны промышленной политики, предъявляемые к финансовой, социальной, научно-технической, учетной, оборонной и другим видам социально-экономической политики государства;

законодательные меры поддержки, направленные на активизацию промышленной и инновационной деятельности, в том числе меры прямого и косвенного регулирования.

В настоящее время необходимо выработать концепцию промышленной политики Мурманской области и в первую очередь определить: приоритеты, объекты воздействия и регулирования, способы регулирования и процедуры мониторинга.

На основе концепции необходимо разработать законопроект "О промышленной политике в Мурманской области". Правовые формы формирования промышленной политики должны содержать не только юридическую основу, но и специфические особенности и состав субъектов правоотношений промышленной политики, промышленного развития и промышленной деятельности. Разработка правового регулирования промышленной политики области и решение правовых проблем актуальны как никогда ранее. В законопроекте должна быть предусмотрена реализация инновационных программ промышленного развития, направленных на решение региональных проблем, которые регулируются на основе приоритетных направлений и прогнозов развития Мурманской области с учетом задач социально-экономического и демографического развития, здоровья населения, результатов анализа экономического и экологического состояния региона и внешнеэкономических условий.

Литература

1. Всероссийская научно-практическая конференция "Промышленное развитие России. Ключевые проблемы и решения" / Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 3 июня 2004 г.). М.: "Научный эксперт", 2004. 387 с.
2. Федоров С.Г. Акционерное общество "Апатит": вчера, сегодня, завтра // Горный журнал. 1999. № 9. С.4-8.
3. Цукерман В.А., Жаров В.С. Совершенствование менеджмента и стратегии развития предприятия в минерально-сырьевом направлении // Север и рынок: формирование экономического порядка. Апатиты, 2002. № 2. С.113-116.
4. Цукерман В.А. Формирование региональной промышленно-инновационной политики: принципы и концепция отбора проектов // Научно-аналитический доклад "Проблемы Севера". Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН. 2005. С.37-42.
5. Цукерман В.А., Березиков С.А. Интегрированные структуры в горнопромышленном комплексе и их роль в экономике регионов Севера // Вестник Костромского университета, 2005. № 8.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

УДК 338.984

Е.П.Башмакова

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫХ КЛАСТЕРОВ

Глобализация мировой экономики видоизменяет течение процессов конкуренции, делая все более доступными факторы производства, информационные и финансовые связи. Однако эпицентром зарождения конкурентоспособности субъектов хозяйствования является региональная среда, которую невозможно переместить в другое место. Эта среда сама постоянно меняется в зависимости от состояния ресурсов (факторов производства), а также от количества экономических агентов, структуры населения, региональной политики.

Одним из факторов, формирующим устойчивые конкурентные преимущества региона и его предприятий является создание конкурентоспособных кластеров, т.е. группы взаимосвязанных фирм и институтов, позволяющих использовать регион в качестве уникальной агломерационной среды, повышающей как эффективность каждого участника, так и его устойчивость в рамках современной сетевой экономической многоуровневой структуры.

Современные мотивы в создании кластерных объединений сводятся к следующему: желанию повысить уровень региональных экономик; развитию отраслей высоких технологий (технополисов); повышению экономической активности депрессивных регионов; поддержанию экспорта; подготовке специалистов высокой квалификации.

Опыт, полученный за последние десятилетия развития кластерных систем, подтверждает, что они дали значительный импульс развитию регионам тех стран, которые применили их принципы¹².

Особенно показателен опыт США, поскольку американские ученые раньше других начали изучать принципы развития кластерных систем, а М.Портер¹³ был пионером - разработчиком кластерной модели. Штаты Аризона, Калифорния, Коннектикут, Флорида, Миннесота, Северная Каролина, Огайо, Орегон, Вашингтон возглавили этот процесс и приняли соответствующие программы, сотни городов и территорий разработали свои кластерные стратегии. Ярким примером кластера является "Силиконовая долина", где занято более 3.0 млн чел., а венчурные вложения в 2004 г. составили 78,8 млрд долл. (в 1991 г. - 2 млрд долл.)¹⁴.

¹²Кластеры конкурентоспособности. Опыт развития кластеров Финляндии имеет особое значение для экономики Северо-запада России // Эксперт. Северо-запад. 2003. № 43(152). С.16-19.

¹³Портер М. Международная конкуренция. М., Международные отношения, 1993. 698 с.

¹⁴Цихан Т. Кластерная теория экономического развития. Теория и практика управления. 2003. № 5. С.33-40.

В штатах создаются комиссии по инициированию создания кластеров. Аналитическую работу ведут научные центры и университеты. Комиссия распределяет доли участников кластеров, помогает преодолевать препятствия, проявляет заботу об укреплении кластеров. Первоначальный капитал выделяется штатом, затем привлекаются средства частных компаний. Характерным для американских кластеров является то, что они участвуют в глобальной конкуренции. Приоритетами считаются инновационные подходы, работа основана на принципах партнерства¹⁵.

Активно развиваются процессы формирования кластеров и в странах с переходной экономикой, где отмечаются, что сетевые связи еще слабы, нет необходимой инфраструктуры, недостаточно развит уровень и опыт кластеризации.

Подготовленный в 2004 г. ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) отчет о лучших инновационных центрах мира выделил центры: Мюнхен, Гамбург, Дрезден, Дублин (Ирландия), Оулу (Финляндия), Кембридж. Основными критериями лидерства считаются: близость к исследовательским институтам; наличие корпоративных образцов для распространения опыта; доступ к венчурному капиталу; инфраструктура; предпринимательский интеллект; возможность привлекать кадры¹⁶.

Кластерная политика характеризуется тем, что центральное внимание уделяется укреплению сетей взаимосвязей между экономическими субъектами - участниками кластера, в целях упрощения доступа к новым технологиям, распределению рисков в различных формах совместной экономической деятельности, в том числе, совместного выхода на внешние рынки, организации совместных НИОКР, совместного использования знаний и основных фондов, ускорения процессов обучения за счет концентрации и контактов ведущих специалистов, снижения транзакционных издержек в различных областях за счет увеличения доверия между участниками кластера.

При этом создание кластеров выступает условием обретения Россией долгосрочной конкурентоспособности, следовательно, стимулирование возникновения экономических кластеров должно относиться к числу приоритетов государственной политики регионального развития.

По мнению научного руководителя Центра стратегических разработок "Северо-запад" В.Княгинина необходимо рекомендовать включение кластерных проектов в "стратегии развития регионов" и в 2006 г. провести мониторинг условий для создания промышленных кластеров в России, а уже в 2007 г. поддержать их создание на государственном уровне. И в этой связи ввести показатели по реализации кластерных проектов в систему показателей эффективности деятельности региональной исполнительной власти. Таким образом, актуальность темы создания кластеров признается "в качестве одного из самых эффективных инструментов повышения конкурентоспособности территорий и экономики в целом"¹⁷.

¹⁵Мигранян А. Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров. <http://www.krsu.edu.kg/vestnik/v3/a.15.html>.

¹⁶Пауль Фишер. Международный журнал "Проблемы теории и практики управления", 2002. № 2. <http://www.ptpu.ru/>.

¹⁷В "Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2008 гг.)" среди приоритетов выделено "содействие формированию и развитию региональных экономических кластеров".

Однако использование кластерных стратегий в России в целом и в Субъектах Федерации является довольно сложной задачей, как в методическом, так и в практическом плане и до настоящего времени полностью не разработана.

Можно предложить методологию создания кластеров, включающую следующие позиции:

формирование институциональной и организационной структуры кластеров;

определение типа кластера;

выявление состава участников кластера;

количественный анализ кластера;

выявление структуры и взаимосвязей участников кластера;

анализ конкурентной среды и инновационной составляющей кластера;

определение степени успешности кластера.

Наиболее сложной проблемой, на наш взгляд, является именно, **формирование институциональной и организационной составляющих** кластеров. Это связано с тем, что приспособление институциональных структур России к новым условиям требует длительных сроков. Для определения стратегических приоритетов и основных направлений развития кластеров можно рекомендовать создание Координационного совета - паритетного органа власти, бизнеса, науки, причем как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Институты сотрудничества очень важны для создания и функционирования кластеров. Иными словами: эффективное экономическое развитие - продукт совместных усилий, в создании которого на различных уровнях участвуют государственные структуры, частные компании, инновационные организации, образовательные и исследовательские институты, предпринимательские объединения (Торгово-Промышленные палаты, Союз промышленников и предпринимателей, межрегиональные ассоциации делового сотрудничества и т.д.) и иные институты гражданского общества. Принципы управления кластерами требуют от заинтересованных сторон открытости и доверия в бизнесе для осуществления совместных действий, то есть формирования и "института доверия", что в условиях коррупции и криминализации всей ситуации в стране представляется очень сложной проблемой.

Определение типа кластера (табл.1) позволяет задать цели, направления деятельности и развития кластера, очертить круг задач, решаемых кластером, выявить специализацию кластеров и территориальный аспект деятельности кластера.

Выявление состава участников кластера - определение всех промышленных, научных, финансовых организаций, входящих в кластер, в том числе в рамках определенной территории. Существенным элементом повышения эффективности экономики является организационный фактор, связанный с региональным объединением производителей. В этом случае не отдельное предприятие конкурирует на рынке, а региональный промышленный комплекс, который сокращает свои транзакционные издержки благодаря совместной технологической кооперации компаний.

Указанный подход предполагает организацию кластеров, сформированных на территориях из предприятий, выполняющих разные функции, но объединенных одним технологическим процессом, результатом которого является конечный продукт, созданный усилиями всех участников процесса от науки и подготовки кадров до технологов, упаковщиков, транспортников и дилерской сети.

Типология кластеров

Типы кластеров	Основные характеристики
1. Локальный кластер:	<ul style="list-style-type: none"> - основой создания кластера является семейная фирма - высокий уровень государственной поддержки кластера - большинство предпринимателей из данной местности - стиль бизнеса и его паттерн общий - все участники кластера имеют одинаковые конкурентные преимущества - источник финансирования - семья, первоначальный капитал получен от сельского хозяйства - участники кластера обладают высоким уровнем знаний о себе и низким, о конкурентах, координация действий сложна из-за отсутствия компетенций
2. Глобальный кластер	<ul style="list-style-type: none"> - обмен знаниями - распределение компетенций и полномочий - разделение труда среди участников - обмен технологиями - обмен и распределение продукции - обмен и раздел рынков
3. Инновационные кластеры	<p>Значительно отличается в зависимости от отраслевой и страновой принадлежности:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Кластеры, основанные на научной базе (фармацевтика, авиакосмос) 2. Кластеры "интенсивного размера" (автомобильная промышленность, пищевая) 3. Кластеры поставщиков (оборудование, материалы) 4. Кластеры специализированных производителей (производители комплектующих компьютерной техники)
4. "Зависимый или усеченный" кластер	<p>Состоит из звеньев технологически взаимосвязанных предприятий, иногда значительно разрозненных территориально, деятельность ограничена набором типовых функций (добыча ресурсов, обработка, обогащение, отправка). Применяемые технологии являются достаточно современными, но не передовыми. Новые технологии поступают на производство в виде готового к немедленному использованию продукта</p>
5. Инновационно-индустриальный кластер	<p>Группа совместно работающих компаний, производящих продукты и услуги, требующие постоянного обновления, улучшения качества, внедрения новых функциональных возможностей. Постоянные и устойчивые связи с научно-исследовательскими центрами, образовательными учреждениями</p>
6. Инновационно-ориентированный кластер	<p>Кластер компаний, определяющий промышленную, инвестиционную, социальную структуру региона. Создает динамичные группы компаний, использующие передовые знания и технологии, привлекает талантливые трудовые ресурсы со всего мира, является потребителем и генератором венчурного капитала, определяет и направляет направление научных исследований университетов и образовательных учреждений</p>

Типы кластеров	Основные характеристики
7. Классификация кластера по циклу развития	<ol style="list-style-type: none"> 1. Зарождающийся кластер - в регионе несколько компаний и ключевых участников объединяются вокруг "ключевой" сферы деятельности кластера, расширяются общие перспективы сотрудничества 2. Развивающийся кластер - новые участники, привлеченные возможностями, приходят в регион, возникают новые взаимосвязи. Возникают объединение участников кластера по неформальным признакам 3. Зрелый кластер - кластер становится зрелым по достижении критической массы участников, кластер развивает связи за пределами региона. Динамично развиваются новые фирмы внутри кластера 4. Трансформирующийся кластер - с изменением рынка, технологий, происходят изменения в кластере. Участники концентрируются вокруг новых возможностей, продуктов или технологий. Кластер трансформируется в несколько новых или изменяет основные характеристики своей продукции
8. Отраслевая классификация кластеров:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кластеры, основанные на добыче и обработке природных ресурсов 2. Кластеры, основанные на промышленном производстве и транспорте 3. Кластеры, основанные на предоставлении услуг, в т.ч., финансовых
9. Классификация кластеров по типу поведения на рынке	<ol style="list-style-type: none"> 1. "Защитный", которому присущи следующие свойства: <ul style="list-style-type: none"> - закрытый рынок; - картели; - общая стратегия; поведение "консервирующее" 2. "Агрессивный" - кластеру свойственно: <ul style="list-style-type: none"> - ориентация на глобальный рынок; - синтез конкуренции и кооперации; - различные стратегии; - стремление к инновациям
10. Четыре типа индустриальных кластеров:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кластеры Маршалла, состоящие из малых и средних предприятий работающих в сфере сервиса, высоких технологий, ремесел и т.п. 2. Кластер "центра и спиц" (hub & spoke), доминирующая роль принадлежит одной или нескольким крупным фирмам, окруженных большим количеством поставщиков и подрядчиков; 3. Спутник-кластер, доминирующая роль принадлежит одному, обычно независимому филиалу расположенному вне территории; 4. Кластер государственных предприятий - регионы, в которых местное бизнес окружение обслуживает интересы государственного или некоммерческого предприятия (университет, военная база, правительственные учреждения и т.п.)

Типы кластеров	Основные характеристики
11. Классификации кластеров по структуре взаимосвязей:	<ul style="list-style-type: none"> - структура кластера, образовавшаяся в результате оптимизации эффективности - структура кластера, основанная на связанности рынков - структура кластера, основанная на разделе производственных процессов - структура кластера, основанная на общих технологиях и продуктовой линейки - структура кластера, основанная на системных взаимосвязях - структура кластера, основанная на контроле над сбытом (дистрибуции) - структура кластера, основанная на уникальных свойствах компаний
12. Объемно-динамическая модель кластеров	<p>Три вида кластеров, по количеству рабочих мест:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Мега-кластер 2. Мезо-кластер 3. Микро-кластер <p>Модель предусматривает анализ динамики преобразования:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) Стабильный кластер - количество рабочих мест изменяется в течение года незначительно б) Развивающийся кластер - количество рабочих мест увеличивается в) Свертывающийся кластер - количество рабочих мест сокращается

Количественный анализ кластера и выявление структуры и взаимосвязей участников кластера - на первоначальном этапе, необходимо провести анализ по четырем направлениям: выяснить количество работников и учреждений, участвующих в данном секторе предполагаемого кластера; выявить удельный вес локальных секторов в кластере и их удельный вес в регионе, стране; определить соотношение затрат и доходов по всей цепочке технологического процесса, от поставки сырья и материалов до реализации продукции; определить темпы роста кластера. Можно использовать показатель определения доминирующих кластеров, где концентрация производства должна достигать 40%, рост - 10%, связи по кооперации - 10% среди предприятий-участников кластера.

Исследования классификации и характерных признаков кластеров показывают их различие в разных странах, но в общих чертах их можно свести к 12 показателям по ресурсам и ожидаемым результатам. Семь показателей можно считать внешнеэкономическими для местных компаний: возможности по исследованию и развитию, мастерство рабочей силы; развитие трудового потенциала; близость поставщиков; наличие капитала; доступ к специализированным услугам; отношения с поставщиками оборудования. Восьмой показатель - ассоциирующиеся структуры - представляет инструмент для совместных действий. Остальные четыре характеризуют: интенсивность формирования сетей; предпринимательскую энергию; инновации и обучение; коллективное видение и руководство.

Среди этих показателей особенно важным является - специализированная рабочая сила. В исследованиях и в практике подчеркивается, что важен факт обеспеченности не средней, а специализированной рабочей силой, поэтому

специализированное обучение рабочей силы является одним из ведущих преимуществ региональных программ развития производственных сетей.

Анализ конкурентной среды и инновационной составляющей кластера. Наличие инновационной составляющей является неотъемлемой частью любого вида кластеров, как для традиционных промышленных, так и для кластеров высоких технологий. Однако, для кластеров высокотехнологичных предприятий ключевой активностью является сам процесс инноваций. Инновации в данном контексте являются комплексным понятием и включают в себя как сами новые технологии, так и инновации в образовательных процессах, социальных и общественных связях, и, что наиболее существенно в коммерциализации новых технологий.

Структуры, формирующие кластерную политику, стремятся комбинировать действующие системы с новыми стратегиями, но наиболее общие подходы проявляются в проведении маркетинга региона, привлечении различных видов бизнеса, высокообразованных специалистов и профессиональных рабочих. Кластерная организация позволяет обеспечить участников централизованной сферой услуг, как правило, разбросанной по многочисленным службам: маркетинга, финансовых услуг, техпомощи, деловым советам и т.д. В кластере это можно интегрировать в сервисный кластер или создать кластерный центр, или сеть специализированных посредников по территориям, объединенных едиными связями, проводящими маркетинговые исследования, разрабатывающими маркетинговую стратегию, выявляющими и оценивающими возможных конкурентов на национальном и мировом рынках.

Определение степени успешности кластера. Основные причины, обуславливающие необходимость формирования кластерных образований и обеспечивающие их эффективность можно представить следующим образом.

Первое - поставщики одинаковой продукции реагируют на усиление конкуренции путем развертывания горизонтальной интеграции с другими предприятиями, что позволяет снижать производственные издержки благодаря увеличению масштабов производства или улучшению специализации участников объединения;

Второе - предприятия, связанные последовательностью стадий производства и торговли, пытаются повысить конкурентоспособность на базе вертикальной интеграции, гарантирующей поставки сырья и комплектующих;

Третье - создаются объединения конгломератного типа, снижающие риски путем диверсификации деятельности;

Четвертое - возникают целевые объединения средних и малых фирм для выполнения некоторых общих функций (маркетинг, закупки, реклама, сбыт, получение товарных знаков);

Пятое - наблюдается рост количества транснациональных кластеров крупнейших промышленных компаний для отстаивания интересов на мировом рынке, где конкуренция особенно жесткая.

Основные эффекты, возникающие при формировании кластеров:

1. Снижение транзакционных издержек. В соответствии с теорией транзакционных издержек в качестве наиболее важного интеграционного фактора выступают так называемые специфические активы взаимодействующих предприятий, т.е. конкретные характеристики ресурсного потенциала (основные фонды, кадры, ноу-хау), обеспечивающие эффективность кластеризации.

По мере возрастания уровня "специфичности" активов взаимодействующих хозяйствующих субъектов усиливается мотивация к заключению длительных двусторонних (многосторонних) контрактных отношений как альтернатива ориентации на самостоятельное рыночное поведение или на заключение разовых сделок.

Экономия при устойчивом функционировании кластера может обеспечиваться: **Во-первых**, на основе эффективной реализации заключенных долговременных контрактов как между промышленными предприятиями, так между ними и учреждениями финансово-кредитной сферы (банками, страховыми и инвестиционными компаниями), организациями торговли, научными и инновационными организациями. **Во-вторых**, посредством эффективной работы координирующей организации, обеспечивающей централизацию выполнения ряда общих функций, и даже (в идеале) определенное высвобождение численности управленческого персонала компаний-участников кластера. **В-третьих**, путем внедрения общекластерной информационно-аналитической системы, резко ускоряющей информационный обмен между участниками, как по вертикали, так и по горизонтали.

2. Возможность обеспечения конкурентных преимуществ. Согласно этому подходу, интеграционные решения органов управления компаний должны быть императивно нацелены на достижение долгосрочных конкурентных преимуществ. При этом потенциал конкурентоспособности не отождествляется с показателями текущей прибыли, а рассматривается как комплекс факторов, гарантирующих долгосрочные преимущества на товарных рынках. Среди этих факторов важнейшими считаются: 1) качество (потребительские характеристики) и цена продажи изделий; 2) инновационный потенциал, достаточность производственных и сбытовых мощностей; 3) наличие долгосрочной стратегии деятельности, обеспечивающей сохранение или рост объемов продаж; 4) фактор оптимизации внешних и внутренних корпоративных связей, то есть организация технологических цепочек взаимодействия с поставщиками, сбытовыми, сервисными организациями, НИИ и КБ, с покупателями.

3. Потенциал взаимовыгодных деловых долгосрочных отношений. Этот подход базируется на: 1) развитие системы взаимных поставок внутри компаний кластера, основанной на доверительных принципах и экономии транзакционных издержек; 2) общая сбытовая сеть на основе вертикальных и горизонтальных связей; 3) интенсивный обмен информационными, финансовыми, кадровыми, инновационными ресурсами в рамках общей системы деловых отношений; 4) готовность к снижению рисков функционирования за счет определенного снижения уровня рентабельности предприятий, входящих в кластер; 5) следование приоритетам внутрикластерного планирования и поставленным целям и задачам; 6) развитие системы перекрестного владения акциями внутри кластерных предприятий.

4. Выигрыш, базирующийся на теории производственного и финансового менеджмента. Прежде всего, определяются мотивы формирования кластера и совместной деятельности, основными из которых являются: 1) синергический эффект, состоящий в том, что общий результат превосходит сумму сложенных отдельных эффектов; 2) операционная экономия на основе централизации и сокращения затрат на поставки и сбыт продукции; 3) экономия за счет эффекта масштаба, более рационального использования всех ресурсов;

4) диверсификация, обеспечивающая снижение рисков и формирование долговременных конкурентных преимуществ.

Разработка методологических основ формирования кластеров позволит реализовать новый подход к стратегии развития региона и обеспечить повышение его конкурентоспособности.

УДК 338:656

В.А.Серова

СПЕЦИФИКА ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СЕВЕРА

Важность изучения специфики транспортной инфраструктуры северных территорий бесспорна потому, что Север занимает около 70% территории Российской Федерации, в том числе 62% - его азиатская часть. Именно Север является основным резервом природных ресурсов страны, и будущее России связано с продвижением экономики на Север и на Северо - Восток. Между тем Север значительно отстает от несеве́рных территорий по оснащенности наземными транспортными коммуникациями круглогодичного пользования. В наибольшей степени это относится к Азиатскому Северу.

Освоенность территории Севера автомобильными дорогами общего пользования с твердым покрытием в целом почти в 8 раз ниже средней по России, в 4 раза ниже, чем на Европейском Севере, в 15 раз ниже, чем на несеве́рных территориях России (рис.1).

Уровень транспортных издержек в национальной экономике России в сравнении с другими развитыми странами значительно выше, что обусловлено, в первую очередь, существенным отставанием в применении современных транспортных технологий, низким техническим уровнем транспортных средств и оборудования. Низкая скорость движения транспортных средств и грузов, непроизводительные затраты на складирование и перегрузку, другие проблемы в системе товародвижения приводят к тому, что Россия теряет ежегодно до 2% ВВП. Практически отсутствует экономически обоснованная координация работы различных видов транспорта при осуществлении хозяйственных связей в смешанных сообщениях. Появление многочисленных посредников привело к неоправданному завышению цен, сложностям сбыта.

На Севере это особенно актуально в связи с высокими транспортными издержками народного хозяйства, превышающими среднероссийские показатели многократно. Доля транспортных затрат в себестоимости промышленной продукции в регионах Севера постоянно растет, достигая по сырьевым товарам 30-50%, а иногда и 80-100%. А транспортные расходы в северных районах, не имеющих регулярной круглогодичной транспортной связи - наиболее крупные из всех удорожающих промышленное производство. Все это предопределяет важное место транспортного фактора в развитии, размещении и в конечном итоге эффективности производства на Севере.

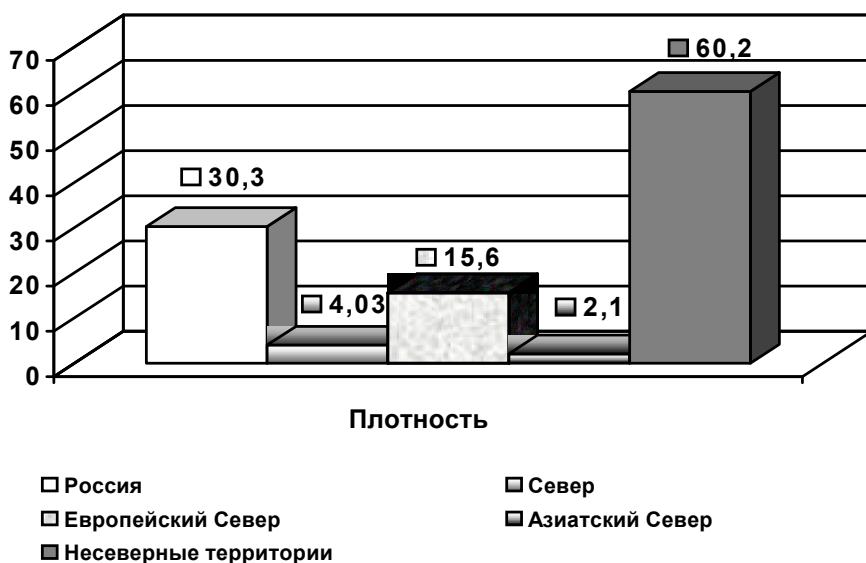


Рис.1. Плотность дорожной сети, км/1000 км²

В настоящее время основным документом, определяющим пути развития транспортной отрасли, является Стратегия развития транспорта Российской Федерации на период до 2020 г. В ней говорится о необходимости повышения эффективности системы товародвижения с учетом особенностей социально-экономического развития и транспортных потребностей отдельных регионов страны. Основным направлением совершенствования транспортных технологий в сфере грузодвижения будет являться интеграция производственных и транспортных процессов на принципах транспортной логистики. Формирование единого информационного ресурса транспортной системы позволит улучшить информационное взаимодействие всех участников транспортного рынка (грузовладельцев, перевозчиков, стивидоров, банковских и страховых структур), что существенно повысит эффективность работы транспортного сектора.

Согласно Стратегии реализация необходимых мероприятий в системе товародвижения позволит к 2010 г. снизить удельные транспортные издержки на 4-6% по сравнению с 2004 г., повысить скорость доставки грузов в среднем на 8-10%, а в основных международных транспортных коридорах - на 15-25%.

Новый подход к транспорту как основной части логической цепи приводит к необходимости рассматривать его с различных сторон. С позиции целесообразной организации перевозок грузов весь процесс транспортировки целесообразно рассматривать в целом: от ворот грузоотправителя до ворот грузополучателя. При учете интересов потребителя необходимо принимать во внимание не только перевозку на магистральных видах транспорта, но и обработку, хранение, упаковку и распаковку грузов и все информационные потоки. Такой подход способствует оптимальному выбору транспортного обслуживания, т.к. качество перевозок, как правило, в большей мере, чем себестоимость, отражается сегодня на общих расходах. Актуальность транспортной логистики обусловлена необходимостью транспортировать потоки грузов с минимальными затратами.

Значительное повышение транспортных издержек в пунктах производства и у потребителей связана именно со спецификой функционирования транспорта в северных условиях. Чтобы оценить степень этого влияния требуется детальный анализ всех элементов транспортной сети как в регионах, так и в целом по стране, определение условий функционирования транспортной инфраструктуры, которые могут учитываться при разработке рациональных схем и способов транспортировки. Это позволит своевременно устранять негативные факторы при формировании оптимального механизма товародвижения.

Факторный анализ транспортной системы необходим при внедрении логистических методов управления товародвижением, которые предполагают разработку рациональной схемы формирования грузовых мест, способов транспортировки с учетом маршрутизации и использования различных видов транспорта, типов и моделей транспортных и погрузочно-разгрузочных средств, технологических способов промежуточного хранения, грузопереработки и транспортировки продукции.

Для определения сфер экономически целесообразного использования того или иного вида транспорта необходимо учитывать как общехозяйственные, так и **специфические транспортные факторы**, к которым относятся [1]:

- размещение сети путей сообщения;
- условия эксплуатационной работы, в том числе сезонность и ритмичность работы;
- пропускная и провозная способность;
- техническая вооруженность;
- система организации транспортного процесса.

При сравнении вариантов перевозок различными видами транспорта *основными показателями* являются: уровень эксплуатационных расходов (себестоимость перевозок); капитальные вложения; скорости движения и сроки доставки; наличие провозной и пропускной возможностей; маневренность в обеспечении перевозок в различных условиях; надежность и бесперебойность перевозок и их регулярность; гарантии сохранности перевозимых грузов и багажа; условия эффективного использования транспортных средств, механизации и автоматизации погрузочно-разгрузочных работ. Величина этих показателей на каждом виде транспорта различна. Она во многом зависит от мощности и структуры грузопотоков дальности перевозок, величины отправок, типа подвижного состава, материально-технической базы вида транспорта и других факторов.

Чтобы подробнее проанализировать характер воздействия ряда факторов на особенности функционирования транспортной инфраструктуры Севера, мы воспользовались классификацией, согласно которой все факторы подразделяются на **внешние** и **внутренние** [2].

Под внешними понимаются факторы, объективно воздействующие на процесс транспортировки, под внутренними - технологические факторы. Все факторы по степени управляемости их воздействием можно разделить на регулируемые и нерегулируемые (табл.1). Внешние факторы в основном малоуправляемые, степень влияния большинства внутренних факторов может регулироваться с привлечением тех или иных затрат на управление.

Таблица 1

Классификация факторов по степени управляемости

Фактор	Степень управляемости
Внешние факторы	
Природно-климатические и экономико-географические условия	Малорегулируемый
Мощность грузопотока	То же
Расстояние перевозки	Не полн. регулируемый
Структура грузопотока	То же
Внутренние факторы	
Система организации транспортного процесса	Регулируемый
Тип подвижного состава	То же
Наличие провозной способности	То же
Вид транспортной линии	Малорегулируемый
Район базирования транспортного подразделения и прохождения транспортной линии	То же
Направление перевозок (прямое, обратное)	Нерегулируемый
Сезонность работы транспорта	Малорегулируемый
Наличие и мощность складских и перевалочных баз	То же
Техническая вооруженность складских и перевалочных баз	Регулируемый

При сравнении различных вариантов перевозки необходимо оценивать комплексное воздействие этих факторов. Определяющим является воздействие группы факторов, характеризующих *природно-климатические и экономико-географические* условия районов, влияние остальных факторов на функционирование транспорта менее существенно. Оценка значения важнейших факторов излагается ниже.

Экономико-географические условия большинства северных регионов характеризуются значительной удаленностью населенных пунктов от экономически развитых районов, слабым развитием транспортной сети и энергетического обеспечения, дефицитом трудовых ресурсов, определенной структурой хозяйства в регионе и др. На развитие транспортной сети оказывают влияние и межрайонные транспортно-экономические связи, которые порождают перевозки на дальние расстояния и вызывают необходимость строительства транспортных магистралей.

Зона Севера территориально состоит из неоднородных по природно-климатическим характеристикам, запасам природных ископаемых и степени хозяйственной освоенности региона. Наиболее развит Европейский Север, где освоение природных ресурсов ведется давно, а в отдельных районах, в том числе на Кольском полуострове приобрело, в отличие от азиатского Севера, сплошной характер. Европейский Север имеет обширную территорию, но по сравнению с Азиатским Севером характеризуется менее суровыми условиями. Здесь имеются развитые города, промышленные предприятия, транспортная сеть.

Например, занимая выгодное экономико-географическое положение (относительная близость к крупнейшим индустриальным центрам европейской части, наличие крупного незамерзающего порта), Мурманская область сегодня - один из регионов Северо-Запада России с высокоразвитой промышленной отраслью и транспортной инфраструктурой. Доля транспорта в структуре валового регионального продукта составляет примерно 10%. ОАО "Мурманское

морское пароходство" (ММП) играет ключевую роль в доставке грузов в арктические районы России, выполняя в последние годы 63-65% грузоперевозок на трассах Севморпути. Среди подразделений Октябрьской железной дороги Мурманское отделение также занимает особое место, как в силу своего географического положения, так и по объемам выполняемой работы: почти четверть всей погрузки Октябрьской дороги осуществляется Мурманским отделением.

Географическое положение Северо-восточного региона характеризуется значительной удаленностью от магистрального транспорта, поэтому очень велики пробеги грузов: средний пробег груза на внутриобластных перевозках составляет 1 тыс. км, а на межобластных превышает 4 тыс. км. Расстояния перевозки от городов Якутска и Магадана до районных центров по автомобильным дорогам и автозимникам составляют: в Республике Саха - 50-3200 км, в Магаданской области - 40-2530 км; по водным путям - 95-4500 и 100-6600 км соответственно; по воздушным трассам - 70-200 и 303-2200 км [3]. Это обуславливает длительное пребывание грузов в пути и все возрастающие народнохозяйственные потери от замедления оборачиваемости оборотных средств.

Характерной для Севера особенностью является *несбалансированность грузопотоков*, обусловленная отраслевой спецификой экономического производства, ориентированной в основном на сырьевые отрасли. Это предопределило территориальное разделение труда, когда в производстве и вывозе из регионов Севера преобладают сырьевые грузы и готовые металлы, а ввозится продукция обрабатывающей промышленности, продукты питания и топливо. Поэтому Север тесно связан в хозяйственном отношении практически со всеми регионами страны. Правильный учет регионального фактора при развитии транспортной системы будет способствовать преодолению существенных различий в экономическом и социальном развитии российских регионов и инфраструктурных ограничений, развитию единого экономического пространства, рациональному межрегиональному разделению труда.

Специфичность северных регионов заключается в ограниченных возможностях производства товаров потребительского назначения и соответственно повышенной зависимостью хозяйственного комплекса и населения от ввоза различной продукции. Разрыв хозяйственных связей за годы перестройки, рост тарифов и ряд других причин не только обусловили обострение проблем воспроизводства, но и поставили под угрозу обеспечение населения жизненно необходимой продукцией. Поэтому рационализация внешних транспортно-экономических связей (особенно по завозу грузов), использование наиболее экономичных и надежных схем имеет важное значение для перспективного развития всех без исключения регионов Севера России.

В табл.2 приводятся данные Госкомстата России по общим объемам завозимой продукции в период 2000-2003 гг. в целом по Северу и по районам с ограниченной транспортной доступностью.

Из приведенных данных видно, что за рассматриваемый период объемы завоза в целом по Северу были стабильны (на уровне 16-17 млн т в год), в то время как завоз в районы с ограниченной транспортной доступностью сократился к 2003 г. на 27%. Это отразилось и на снижении удельного веса этих районов в Севере с 41 до 30%. Сокращение завоза было связано в основном со снижением потребления нефтепродуктов и угля.

Таблица 2

Поступления основных видов продукции в районы Крайнего Севера
и приравненные к ним местности в 2000-2003 гг., млн т

Виды продукции	2000 г.		2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	всего	в т.ч. с оgran. дост	всего	в т.ч. с оgran. дост	всего	в т.ч. с оgran. дост	всего	в т.ч. с оgran. дост
1. Нефть и нефтепродукты	8805	1813	9398	1880	9353	1690	9000	1264
2. Уголь	5255	4690	5580	4545	5794	3940	5500	3450
3. Продовольствие	435	187	480	205	485	195	460	190
4. Мат. техн. прод.	2150	155	2200	110	780	95	1700	100
Итого	16645	6845	17658	6740	16412	5920	16600	5004

В Мурманской области ситуация с "северным завозом" относительно оптимистична, так как данный регион в большей степени обладает транспортной доступностью.

К *природно-климатическим* факторам относятся рельеф, климат, инженерно-геологические условия, гидрологический режим водных бассейнов.

Климат является самой активной и важной составной частью географической среды в условиях севера. На Европейском Севере он менее суров: для северо-восточной части характерны резкие колебания температур в течение суток, а для многих районов, в частности для Мурманской области - сильные ветры. Климат Азиатского Севера характеризуется низкими температурами, достигающими до -60° и ниже (в Оймяконе - минус 70°), малым количеством безморозных дней (в Сеймчане, например, всего 55 дней), наличием сильных ветров. Низкие температуры в сочетании с сильными ветрами влияют на машины и механизмы, вызывая необходимость создания специальной техники в "северном" исполнении.

Мурманская область почти целиком расположена за чертой Северного полярного круга, поэтому природная среда также играет важную роль в хозяйственной деятельности, при этом следует отметить как положительные, так и отрицательные факторы. К положительным следует отнести наличие значительных (а в ряде случаев уникальных) минерально-сырьевых и топливных ресурсов с благоприятными горно-геологическими условиями залегания, а также огромные территориальные ресурсы, крупные запасы водных и лесных ресурсов. К отрицательным факторам относятся низкие температуры, сильная влажность, продолжительность зимнего периода и т.д., что накладывает отпечаток на весь уклад жизни людей. При этом область можно считать наиболее хозяйственно-развитым и обжитым районом Крайнего Севера, что благоприятно сказывается на условиях функционирования транспортной системы.

В районах Севера очень высока стоимость транспортного строительства, которая во многом определяется суровым климатом, преимущественно горным рельефом местности, наличием вечной мерзлоты, дефицитом и высокой стоимостью рабочей силы. Так, стоимость сооружения 1 км однопутной железной дороги с тепловозной тягой в особо сложных условиях в 2-2,5 раза

превышает среднесетевые показатели. Стоимость строительства автомобильных дорог удорожается в северо-восточном направлении: например, 1 км зимников Северо-востока почти в 10 раз дороже, чем в районах Европейского Севера. Затраты на сооружение аэропортов гражданской авиации в 2-3 раза выше, а на строительство магистральных газопроводов - почти в 4 раза выше, чем в центральных районах.

Наиболее специфичным фактором удорожания на Севере является вечная мерзлота, которая распространена по всей территории Севера. Она оказывает сильнейшее воздействие на все виды транспорта: например, на автомобильном определяет условия эксплуатации и стоимость строительства дорог и автозимников, на воздушном - состояние аэродромов и стоимость строительства и т.д.

От сезонных колебаний температуры зависят сроки незамерзания и вскрытия рек, озер, морей, глубина и продолжительность промерзания грунтов. Все это отражается на работе водного и автомобильного транспорта. Снегопады, метели, снежные заносы создают проблемы для транспорта, например, при движении транспортных средств по влажному снегу повышается коэффициент трения.

Использование внутреннего водного транспорта в логистической цепи в значительной степени ограничивается *сезонностью* его работы. Однако внутренние водные пути могут быть использованы в качестве альтернативы автотранспорту, для которого также имеются сдерживающие факторы: сравнительно высокая себестоимость перевозок, срочность разгрузки, сравнительно малая грузоподъемность, дорожные налоги.

Так, основным недостаток транспортных связей Азиатского Севера - их сезонность и, как следствие, неравномерность поступления грузов от поставщиков к потребителям в течение года. Это обуславливает в совокупности с недостаточной насыщенностью парка специальными машинами в "северном" исполнении значительно более высокую себестоимость перевозок на Севере по сравнению со среднеширотными. Этот регион не имеет надежных коммуникаций всесезонного функционирования и поэтому использует естественные, сезонные, пути сообщения - реки Сибири и Северный морской путь. Связь с транспортной системой страны реализуется только в ограниченные сроки навигации, в течение которой проходит основной завоз грузов для снабжения севера. Для большинства северных рек навигация длится от 160-110 до 30-45 дней. В устьях большинства из них находятся мелководные бары, поэтому погрузочно-разгрузочные работы выполняются на рейде. Исключение составляет лишь устье Енисея, где морские суда с полной осадкой заходят далеко вверх по реке. Все это вызывает длительные перерывы в работе речного флота, вынужденные перегрузки на рейде с морских судов на речные и обратно.

Северный морской путь является важнейшей частью инфраструктуры Крайнего Севера и Арктики. Значение Севморпути как транспортной магистрали определяется, прежде всего, потребностями промышленного освоения прилегающих к трассе районов, наиболее эффективным способом завоза сюда товаров и создания условий жизнеобеспечения. Существенно различается навигация на разных участках Северного морского пути: в западном секторе Арктики (на Дудинку) морская навигация приближается к круглогодичной, иная ситуация складывается в восточном секторе, где располагаются районы

паковых вод. Причиной их возникновения является ветровой режим в холодное время года. В результате многолетние льды смещаются южнее, чем на западе и нередко блокируют побережье на значительном протяжении, создавая угрозу для плавания.

Доля транспортных издержек в стоимости конечного продукта, производимого в Арктической зоне, в настоящее время очень высока и составляет до 60% при средней по стране - 10% [5]. Дополнительные затраты на перевозку грузов водным транспортом связаны со специфическими условиями эксплуатации: ледокольная проводка судов с дифференциацией по периодам эксплуатации, рейдовая погрузка-выгрузка, погрузка-выгрузка на ледовые причалы, припайный лед и др. Работа в таких условиях ускоряет износ и даже разрушение транспортных средств, поэтому проблема обновление парка стоит очень остро как на морском, так и на внутреннем водном транспорте.

Единственный вид транспорта, который присутствует во всех схемах перевозок Северной кампании - автомобильный. Через него проходят все грузы, ввозимые и вывозимые на территорию Севера, и часть из них - неоднократно. Современная автодорожная сеть развита слабо, за исключением Мурманской и Архангельской областей, Республики Карелии. В районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, занимающих 60% территории страны, находится лишь 15,5% автодорог. Плотность автодорог на Азиатском Севере в 7 раз меньше, чем на его европейской части.

К особенностям содержания автодорог относится их повышенный износ, связанный с перепадами температуры. В связи с суровыми климатическими параметрами Северо-востока, большой протяженностью дорог условия работы автотранспорта гораздо сложнее, чем на Европейском Севере. Ситуация усугубляется дефицитом подвижного состава в "северном" исполнении, поэтому используются серийные автомобили, которые при температуре -40° расходуют горючего в 2,5-3 раза больше установленной зимней нормы. При температуре от -35° ухудшается работа осветительной и сигнальной аппаратуры, что снижает безопасность движения, а при температурах -40° - -50° трудно обеспечить полную сохранность грузов.

Во время движения автомобиля при температуре наружного воздуха -50° температура внутри кабины стандартного автомобиля бывает до -10° - 20° . В таких условиях трудно обеспечить высокие технико-эксплуатационные показатели и эффективность перевозок. Использование автомобильного транспорта для перевозок массовых грузов зимой в этих широтах приводит к многократному увеличению транспортных издержек и, следовательно, к значительному удорожанию перевозимых товаров [6].

В связи со слабой транспортной освоенностью территорий Азиатского Севера здесь используются зимние дороги (*автозимники*), в основном, в Якутии. Преимущество автозимников состоит в возможности быстрого их сооружения при сравнительно низких первичных затратах и в отсутствии необходимости строительства сложных инженерных сооружений. Но себестоимость перевозок по зимнику в 6-7 раз выше, чем по железной дороге, поэтому необходимость использовать автозимники - существенный удорожающий фактор [7].

В Стратегии развития транспорта отмечается, что главной задачей для Севера будет являться строительство и развитие меридиональных опорных

автодорожных направлений, а также развитие коммуникаций Северного морского пути. Для прибрежных и островных арктических районов Сибири морской транспорт останется безальтернативным видом транспорта. Сохранится его роль в вывозе продукции Норильского горно-металлургического комбината, леса из Игарки на экспорт. Особой задачей является транспортное освоение месторождений полуострова Ямал.

Воздушный транспорт можно считать всесезонным, но он метеозависим. Задержки вылета и прибытия самолетов измеряются иногда не часами, а неделями. Это существенно снижает экономическую и социальную эффективность авиатранспорта. Особенностью работы транспортной авиации в северных районах является большое число обратных порожних рейсов, поэтому требуется более активно изыскивать грузы для отправки в обратном направлении. Кроме того, авиация в силу своей специфики является транспортом повышенной опасности и требует постоянного контроля и надзора. В связи с этим работа в сложных климатических условиях Крайнего Севера требует больших материальных затрат, что приводит к очень высокой себестоимости перевозок. Поэтому самолеты и вертолеты не в достаточной степени используются для массовых перевозок грузов, хотя их эксплуатация вполне оправдана с экономической точки зрения: воздушный транспорт способен решать важные задачи сокращения сроков доставки грузов, роста оборачиваемости средств и, в конечном счете, повышения эффективности транспортного обслуживания.

Сезонные аэродромы - грунтовые и ледовые - получили широкое применение на Северо-востоке, и составляют основу сети местных воздушных сообщений. Грунтовые аэродромы способны принимать самолеты в течение большей части года с перерывами весной при оттаивании почвы и после обильных зимних и летних осадков. Ледовые аэродромы особенно широко используются в зоне тундры и лесотундры, в которых зарегистрировано свыше 1,1 млн малых и больших озер. Наряду с озерами в качестве посадочных площадок могут быть использованы также реки и моря. Ледовые аэродромы для легких самолетов могут эксплуатироваться в течение 90-195 суток, т.е. в сроки, соизмеримые с продолжительностью работы автозимников, что позволяет сочетать перевозки по автозимникам с перевозками воздушным транспортом [3].

Железнодорожный транспорт общего пользования остается ведущим звеном транспортной системы России. При выполнении грузовых перевозок на средние расстояния железнодорожный транспорт конкурирует с автомобильным и речным транспортом. Перевозка нефтеналивных грузов является сферой конкуренции с трубопроводным, морским и речным транспортом.

На Севере железнодорожная сеть развита слабо и в основном только на европейском Севере. Реализация транспортной стратегии предполагает осуществление ряда крупнейших инфраструктурных проектов, непосредственно связанных с реализацией социально-экономических приоритетов общегосударственного значения. К числу таких проектов относится, например, строительство железной дороги Беркамит - Томмот - Якутск, что обеспечит повышение эффективности транспортного обеспечения Севера. Развитие транспорта на о. Сахалин предполагает, прежде всего, модернизацию железнодорожной инфраструктуры с переходом на общесетевую колею 1520 мм и дальнейшее развитие сообщения между материком и островом на основе железнодорожно-паромных технологий. В долгосрочной перспективе

железнодорожные перевозки останутся самым экономически эффективным способом транспортировки значительных по объемам стабильных потоков массовых грузов, доставляемых на средние и дальние расстояния.

Регионы преимущественно *сырьевой направленности* и с низкой плотностью населения, особенно северные территории, согласно Стратегии, будут характеризоваться крупными концентрированными потоками энергетических, рудных, лесных и химических грузов, перевозимых на расстояния в 4-5 тыс. км, в том числе в значительных объемах на экспорт. В этих регионах актуально решение задачи завершения создания опорной железнодорожной транспортной сети и обеспечения круглогодичного выхода на нее большинства населенных пунктов путем строительства подъездных дорог. Безальтернативность внутреннего водного транспорта и региональной авиации в таких районах предполагает принятие специальных мер по их поддержке.

Наряду с природно-климатическими и экономико-географическими условиями характер работы транспорта определяется *расстоянием перевозки, мощностью и структурой* грузопотока.

Среди **внутренних** факторов важное значение имеет *система организации* перевозочного процесса, *вид транспортной линии, наличие и мощность складских и перевалочных баз*. Они характеризуют одну из специфических особенностей транспорта на Севере - *многозвенность* схем транспортного обслуживания и, в связи с этим, высокий удельный вес в затратах по доставке грузов расходов, связанных с хранением грузов на складах.

Грузы в большинство северных районов завозятся в смешанном сообщении при участии нескольких видов транспорта с тремя или более перегрузками в пунктах перевалки. Это вызывает значительные расходы на погрузочно-разгрузочные работы. Сезонный характер водного и автомобильного транспорта также определяет необходимость создания большого количества перевалочных и складских баз. Это приводит к большим дополнительным издержкам и замедляет продвижение грузов: общая продолжительность транспортировки грузов достигает 1,5-2 лет, а стоимость грузовой массы значительно повышается. Грузы на перевалочных базах накапливаются круглый год, а к моменту открытия навигации, продолжительность которой составляет в среднем 120-150 суток (в некоторых районах - 30-45 суток) на складах хранится до 50% межнавигационного запаса грузов. По оценке НИИКТП ежегодные народнохозяйственные потери, связанные с хранением и "омертвлением" грузовой массы на складах Севера составляют около 5 млрд руб. [8].

Такой фактор как *район базирования транспортного подразделения* влияет на уровень заработной платы, нормативы расходования и стоимость топлива, материалов и т.п. От *района прохождения транспортной линии* зависят капитальные вложения в постоянные устройства. *Тип подвижного состава* зависит от выбранной цели владельца груза (товара).

На различных видах транспорта себестоимость складывается под влиянием таких показателей, как мощность грузо- и пассажиропотока, средняя дальность перевозки, соотношение груженого и порожнего пробега, района размещения линии, ее технической оснащенности и т.д. Поэтому для оценки эффективности использования того или иного вида транспорта целесообразно исходить из конкретных условий перевозок, складывающихся в различных регионах или направлениях.

Все вышеперечисленные факторы могут воздействовать на транспортную систему разнонаправлено, частично нейтрализуя воздействие друг на друга. Комбинация наиболее выгодных способов перевозки позволяет осуществить товародвижение более эффективно и с наименьшими издержками. При этом правильность сделанного выбора должна быть подтверждена технико-экономическими расчетами.

Литература

1. Транспортная логистика: Учебник / Под общ. Ред. Л.Б.Миротина. 2-е изд., стереотип. М.: Изд. "Экзамен", 2005. 512 с.
2. Громов Н.Н., В.Ф.Бурханов, Чудновский А.Д. Транспортное обслуживание северных районов СССР. М: "Транспорт", 1982. 04 с.
3. Проблемы развития транспорта Северо-Востока / Под ред. Б.В.Белинского. Новосибирск: Изд. "Наука". 1974. 143 с.
4. Анализ организационно-финансовых механизмов "северного завоза": Отчет НИР / ИЭП КНЦ РАН; Научн. руководитель В.В.Васильев. Апатиты, 2003. 89 с.
5. Север как объект комплексных региональных исследований / Отв. ред. В.Н.Лаженцев. Сыктывкар, 2005. 512 с. (Научный совет РАН по вопросам регионального развития; Коми научный центр УрО РАН).
6. Бакуревич Ю.Л., Толкачев С.С., Шевелев Ф.Н. Эксплуатация автомобилей на Севере. М.: Транспорт. 1973.
7. Рикошинский А., Елисеева Т. Дорожное строительство // РИСК, 2002. № 1. С.70-76.
8. Лузин Г.П., Васильев В.В. Организационный и экономический механизмы северного завоза (2-е доп. издание). Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 1998. 100 с.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА И ИНВЕСТИЦИИ	3
<i>Барашева Т.И.</i> Реформа местного самоуправления: разграничение доходов на субрегиональном уровне	3
<i>Зубарева Т.А.</i> Стабильность собственных доходов в бюджетах регионов как основная гарантия при выпуске субфедеральных и муниципальных займов (на примере Северо-Западного федерального округа)	8
<i>Дидык В.В.</i> Роль местного самоуправления в защите интересов населения при реализации инвестиционных проектов	13
<i>Кобылинская Г.В.</i> Оценка корпоративных заимствований в структуре источников финансирования инвестиций	17
<i>Серова Н.А., Емельянова Е.Е.</i> Вопросы общественного участия в решениях по реализации крупных инвестиционных проектов	23
ЭКОНОМИКА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	29
<i>Иванова Л.В.</i> Современные проблемы совершенствования лесного законодательства в РФ	29
<i>Зайцев И., Ларичкин Ф.Д., Снегова В.М., Иванов М., Перейн В.</i> Направления повышения эффективности деятельности карьера "Эркиля"	37
<i>Марецкий Ю.А., Сторожева Н.А.</i> К вопросу совершенствования системы государственной поддержки сельского хозяйства региона	42
<i>Орлов М.Н.</i> Отечественный и зарубежный опыт организации освоения морских месторождений углеводородов	47
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	52
<i>Голубев Б.Е.</i> Проблемы развития секьюритизации ипотечных кредитов в России	52
<i>Гущина И.А., Положенцева О.А.</i> Социальное настроение как индикатор изменений в обществе	56
<i>Залкинд Л.О.</i> Формирование общественного самоуправления на основе взаимодействия в жилищно-коммунальной сфере	61
<i>Зеленов М.П., Тротин О.Н., Шарков А.И.</i> Маркетинговое исследование спроса на образовательные услуги	70
<i>Каспарьян Ж.Э.</i> Развитие моделей инвалидности в контексте региональной социально-экономической политики	73
<i>Новикова Н.А.</i> Управление жилищной сферой: переходный период	82
<i>Тоичкина В.П.</i> Управление процессами воспроизводства населения	86
ЭКОНОМИКА МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ	93
<i>Биев А.А.</i> Основные потребители топлива и направления его использования в Мурманской области	93
<i>Гарновский Я.С.</i> Перспективы и особенности стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований Мурманской области	98

ПРОМЫШЛЕННАЯ И ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА	Стр. 103
<i>Зайцева Е.И.</i> Зарубежный опыт регулирования промышленного производства	103
<i>Цукерман В.А., Березиков С.А.</i> О переходе регионов Севера к экономике, основанной на знаниях	106
<i>Цукерман В.А.</i> О государственной промышленной политике	113
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ	122
<i>Баишмакова Е.П.</i> Методологические подходы к формированию конкурентоспособных кластеров	122
<i>Серова В.А.</i> Специфика транспортной инфраструктуры Севера	130