

ISSN 0131-7652

ЭКО



ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 9 2014 г.

Муниципальная Россия



9 (483) 2014

Главный редактор КРЮКОВ В.А., член-корреспондент РАН,
заместитель директора Института экономики
и организации промышленного производства СО РАН

РЕДКОЛЛЕГИЯ:

АГАНБЕГЯН А.Г., Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, академик РАН
БОЛДЫРЕВА Т.Р., зам. главного редактора
БУХАРОВА Е.Б., директор Института экономики, управления и природопользования
Сибирского федерального университета, к.э.н.
ВОРОНОВ Ю.П., вице-президент Новосибирской торгово-промышленной палаты, к.э.н.
ГЛАЗЫРИНА И.П., зав. лабораторией эколого-экономических исследований Института
природных ресурсов, экологии и криологии СО РАН, д.э.н.
ГРИГОРЬЕВ Л.М., профессор, зав. кафедрой НИУ «Высшая школа экономики», к.э.н.
ЗОРКАЛЬЦЕВ В.И., Сибирский энергетический институт СО РАН им.Л.А.Мелентьева,
д.т.н.

КОЛМОГОРОВ В.В., к.э.н.

КУЛЕШОВ В.В., координатор, директор Института экономики и организации
промышленного производства СО РАН, академик РАН

МИРОНОСЕЦКИЙ С.Н., ген. директор ООО «Сибирская генерирующая компания»

НИКОНОВ В.А., министр образования, науки и инновационной политики Новосибирской
области

ПСАРЕВ В.И., зав. кафедрой Алтайского госуниверситета, зам. председателя Исполни-
тельного комитета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», к.э.н., д.т.н.
СУСЛОВ Н.И., зав. отделом Института экономики и организации промышленного произ-
водства СО РАН, д.э.н.

УСС А.В., председатель Законодательного Собрания Красноярского края, д.ю.н.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

БАРАНОВ А.О., Новосибирский госуниверситет, д.э.н.; КАЗАКОВА Н.А., директор
по региональному развитию ООО «Лоялти Партнерс Восток»; КЛИСТОРИН В.И.,
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, д.э.н.;
ЛАПАЧЕВ В.В., ЗАО «НОВИЦ», д.х.н.; МЕЛЬНИКОВА Л.В., Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН, к.э.н.; МУСИЕНКО И.В., директор консультационной
фирмы «Стратэкон Консалтинг», к.э.н.; НОВИКОВ А.В., Современная Бизнес-Академия
«НОВА», д.э.н.; САМСОНОВ Н.Ю., Институт экономики и организации промышленного
производства СО РАН, к.э.н.; ФОМИН Д.А., Новосибирский государственный
технический университет, к.э.н.

УЧРЕДИТЕЛИ:

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РАН,
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РАН,
РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА «ЭКО»

В НОМЕРЕ

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

2 Государственная... геометрия

Тема номера: МУНИЦИПАЛЬНАЯ РОССИЯ

5 КЛИСТОРИН В.И.

Финансовые ресурсы
местного самоуправления

20 БАБУН Р.В.,

ДЕРЖИРУКОВА Г.Г.

Местные бюджеты:
методология и практика
планирования и исполнения

39 СТРИЖАКОВ Д.В.,

СТРИЖАКОВА Е.Н.

Промышленная и инвестиционная
политика на муниципальном
уровне: уязвимые места

49 КУЛАЕВ А.П.

Полномочия муниципальных
органов управления –
инструмент экономического
развития территории

ОБСУЖДАЕМ ПРОБЛЕМУ

65 НОВИКОВ А.В.,

НОВИКОВА И.Я.

Инвестиционная ситуация в
регионах России: расставляем
приоритеты финансирования

86 КАРЕВА Д.Е.,

ШМАТ В.В.

Будущее российской экономики
глазами «отцов» и «детей»

РЕГИОН

107 СУХОМИРОВ Г.И.

Ресурсы охотничьего
и природного плодово-ягодного
хозяйства на Дальнем Востоке

118 ГОРИНА К.В.,

ФАЛЕЙЧИК Л.М.

Особенности иностранной
трудоустройственной миграции в контексте
развития приграничного региона
востока России

ОТРАСЛЬ

135 УСЕНКО Н.И.,

ПОЗНЯКОВСКИЙ В.М.,

ОТМАХОВА Ю.С.

«Пальмовый рай»

или «пальмовый спрут»?

Современные тренды и угрозы
продовольственного рынка

НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

153 КУЗНЕЦОВ И.С.

М.А. Лаврентьев

и реформирование Академии наук

УПРАВЛЕНИЕ

169 НИФАЕВА О.В.

Морально-нравственный капитал
для предотвращения кризисов

180 АКСЁНОВА О.А.

Справедливость
при взаимодействии
с подчиненными

190 **SUMMARY**

Государственная... геометрия

Вопросы бюджетной политики в любом современном государстве относятся к числу наиболее сложных и дискуссионных. Подходы к формированию государственных бюджетов, их исполнению и особенно к разграничению бюджетных полномочий и прав в разных странах могут основываться на общих принципах, но не должны быть универсальными с точки зрения конкретной практики применения. Все эти вопросы тесно связаны с особенностями государственного устройства, степенью зрелости общества (в этой связи обычно упоминают наличие гражданского общества и связанной с ним системы общественных институтов), текущей экономической и политической ситуацией.

В периоды экономического подъема (который, как правило, происходит в стабильной политической обстановке и при высокой степени согласия в обществе) острые вопросы межбюджетных отношений – как и сколько может и должен «брать на себя» каждый участник – отходят на второй план. Первостепенными как для государственных служащих (на федеральном и региональном уровнях), так и для работников муниципального звена становятся планы и проекты, ориентированные на будущее (от инфраструктурных до формирования «нового человека»).

Совершенно другая ситуация при острой фазе кризиса – экономический рост прекратился, в умах и настроениях – апатия и критический взгляд на многие процессы в прошлом и, тем более, в настоящем. Положение еще более усложняется, когда внутренний спад в стране совпадает с нарастанием внешнеполитических проблем и трудно решаемых вопросов. В этих условиях, как показывает история нашего Отечества, сосредоточение государства на основополагающих его функциях (целостность, суверенность, позиционирование в современном мире) сопровождались, с одной стороны, «усилением властной вертикали», а с другой – ...расширением прав и полномочий местного самоуправления. Так было в период после Крымской (1854–1855 гг.) и русско-японской войны 1905–1907 гг., это происходило и после распада СССР в 1990–2000-е годы.

Нынешнюю ситуацию в отношениях между государством и муниципальным уровнем пока можно охарактеризовать в целом как «предкризисную». Идет активный процесс переноса основных, особенно «легкоадминистрируемых», налогов на федеральный (в меньшей степени – на региональный) уровень, а наиболее сложные для реализации вопросы исполнения «социальных обязательств» (здравоохранение, общее образование, поддержание социальной инфраструктуры) передаются на муниципальный уровень. Но повышение значимости функций, которые осуществляет в рамках единого «общегосударственного организма» муниципальный уровень, никак не компенсируется расширением его возможностей и, соответственно, полномочий. Более того, возможности

муниципального уровня оказываются и под воздействием политики консолидации управленческих и финансовых потоков «экстерриториальных» бизнес-структур.

Авторы настоящего номера отмечают (см. статью Р.В. Бабуна и Г.Г. Держируковой), что низкий уровень бюджетной обеспеченности – одна из главных проблем местного самоуправления в России. При этом политика, основанная на часто меняющихся поступлениях из вышестоящих бюджетов, «превращает их в просителей государственной помощи».

При этом (как и по многим другим направлениям экономической политики) в законах и правоустанавливающих документах написаны «правильные слова, но не последовало конкретных действий» (статья В.И. Клиторина). Присоединение к межгосударственным документам и хартиям (в период преодоления предыдущего кризиса государственности) сути дела не меняет – эйфория по поводу роли местного самоуправления очень быстро закончилась из-за нерешенных вопросов по передаче на данный уровень реальных государственных дел.

У муниципалитетов не только не добавились собственные экономические возможности решения возникающих проблем, но и, напротив, «объем имущества, используемого для привлечения доходов в городской бюджет, сокращается» (статья А.П. Кулаева). При этом, как ни странно, даже при наличии положительной динамики экономических процессов (инвестиций, объемов выпуска и проч.) «финансовый результат для муниципалитетов снижается» (статья Д.В. Стрижакова и Е.Н. Стрижаковой). Это ведет к тому, что «у муниципалитета нет бюджетной мотивации по привлечению инвесторов на свою территорию» (!?).

Остается одно, но «верное средство»: «Многое зависит от изворотливости руководителей муниципальных образований, их личных взаимоотношений с руководителями регионов и исполнителями работ» (статья Р.В. Бабуна и Г.Г. Держируковой).

Нет нужды доказывать, что на таком «фундаменте» добиться реализации основной задачи региональной политики – уменьшения неоднородности экономического пространства страны – невозможно. Сделать это можно только в рамках расширения участия муниципального уровня в решении реальных экономических задач.

Как отмечал более ста лет назад известный сибирский, русский экономист М.И. Боголепов¹, «...Государственный бюджет имеет за собой длинную и поучительную историю. Совершенные формы и строго определенное

¹ Боголепов Михаил Иванович – экономист, профессор. Родился в 1879 г. Читал курс финансового права в Томском университете (1907–1912). В 1910 г. участвовал в Монгольской экономической экспедиции. С 1912 г. переехал в Петербург и работал в Институте народного хозяйства, в Комиссии по исследованию естественных производительных сил при Академии наук, позже – в Госплане СССР. См.: Сибирская Советская энциклопедия. – Т. 1. – Сибирское краевое издательство, 1929. – С. 358.

юридическое положение, свойственное бюджетам современных государств, вырабатывались путем долгого опыта, путем длительной и упорной борьбы двух элементов: власти, притязавшей на бесконтрольное ведение государственного хозяйства, и общественных классов, домогавшихся бюджетных прав, т.е. права определять сферу деятельности органов власти в области государственно-хозяйственных, финансовых отношений... Лишь только с того момента, когда государственный бюджет был подчинен контролю народного представительства, бюджетная структура и бюджетная техника начали быстро развиваться...²

Вне гражданского общества и реальной экономической деятельности никакое усиление прав и полномочий муниципального уровня не даст ожидаемого результата. О том, что расширение круга и сложности решаемых задач неизбежно приводит к повышению роли муниципалитетов, говорит и история Сибири³: «...Требования земства стали более настойчивыми после проведения Сиб. ж.д. в конце 90-ых годов (XIX века). Сиб. ж.д. ...вызвала к жизни новые отрасли хозяйства ...поставила на очередь новые задачи по адм., хоз. и культ. обслуживанию быстро растущего сибирского населения... (Однако) Не в силах были земские учреждения преодолеть ...финансовый кризис, т. к. земские налоги поступали крайне неисправно...».

В рамках «бюджетной геометрии», основанной на пирамиде, невозможно обеспечить приемлемое решение задач по созданию населению на разных территориях благоприятных условий жизни и деятельности. Необходимо перейти от пирамиды к другим фигурам – квадрату или кругу. Изменение геометрии связано с наделением реальными правами и полномочиями каждого участника решения единой общей задачи – улучшения условий жизни и деятельности как ныне живущих, так и будущих поколений, которая никак не сводится к распределению налоговых поступлений. Неужели нам придется ждать очередного кризиса, чтобы вновь приблизиться к столь назревшей трансформации?

Главный редактор «ЭКО»



КРЮКОВ В.А.

² Боголепов М.И. Финансы, правительство и общественные интересы. Бюджеты и бюджетное право; налоги и налоговая политика; государственный долг. – Изд-во О.Н. Поповой, С.-Петербург, 1912. – С. 5.

³ Статья «Земство». См.: Сибирская Советская энциклопедия. – Т. 2, – Западно-Сибирское отделение ОГИЗ. – С. 147–149.

Финансовые ресурсы местного самоуправления

В.И. КЛИСТОРИН, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск

Дифференциация социально-экономического пространства современной России наиболее сильно проявляется на муниципальном уровне. Законодательство, регламентирующее деятельность муниципальных образований, неустойчиво и противоречиво, что снижает возможности выработки и реализации стратегий развития городов и муниципальных округов. Возможности самостоятельной бюджетной политики, как в настоящее время, так и в перспективе, в большинстве муниципалитетов ограничены несоответствием расходных полномочий и финансовых ресурсов. Замедление экономического роста и новации в налогово-бюджетной политике будут способствовать росту территориальной дифференциации уровней и условий жизни населения.

Ключевые слова: территориальная дифференциация, местное самоуправление, экономический рост, законодательство, бюджет, консолидированный бюджет, доходные и расходные полномочия, централизация, децентрализация.

Среди политиков, специалистов, ученых и в общественном мнении наблюдается редкое единство мнений о нежелательности и даже вредности для будущего развития страны высокой дифференциации уровней доходов и качества жизни в территориальном разрезе. Степень неоднородности экономического пространства страны может служить индикатором успешности региональной политики государства и даже уровня развития страны в целом. Наибольшая территориальная дифференциация показателей экономической активности, условий и уровня жизни наблюдается в развивающихся и, особенно, беднейших странах мира.

Сама по себе неоднородность экономического пространства страны – неизбежное явление, сопровождающее ее развитие. Ее причины достаточно хорошо известны. Это географические и климатические факторы, наличие природных ресурсов и запасов полезных ископаемых, отраслевые сдвиги, эффекты концентрации и масштабов, историческое наследие, этнические особенности местного населения и многое другое.

Государство, в меру своих возможностей, предпринимает усилия по сглаживанию неравномерного развития территорий по политическим, социальным и экономическим соображениям. Мерами бюджетной политики обычно добиваются выравнивания

уровней обеспеченности основными социальными услугами, к каковым относятся образование, здравоохранение, содержание нетрудоспособных, охрана общественного порядка и т.п. Для ускорения развития отстающих в своем развитии и депрессивных территорий используются инструменты региональной политики, предполагающие формирование специальных фондов, программ и институтов развития¹. Хотя в России имеются в наличии все институты и инструменты региональной политики, результаты таковы, что специалисты ставят под сомнение само ее существование².

Большинство исследований в России, посвященных проблемам территориальных диспропорций, сосредоточены на измерении и анализе регионального неравенства на уровне федеральных округов и субъектов Федерации. Вместе с тем в России, как и в других странах, максимальные различия в уровнях и темпах социально-экономического развития наблюдаются на муниципальном уровне. Но в России контрастность экономического пространства на муниципальном уровне настолько велика, что Н.В. Зубаревич выделяет четыре качественно различные социально-экономические системы, включая структуру экономики, поведение населения, систему расселения и, соответственно, модели и перспективы их развития. По ее мнению, уже следует говорить не о территориальных различиях, а о параллельном существовании разных стран³.

Исследования проблем муниципальных образований обычно ограничиваются масштабами одного субъекта РФ. В содержательном плане изучаются вопросы развития инфраструктуры, транспортной доступности, обеспеченности населения городов и районов базовыми услугами, а также состояния местных бюджетов, их динамики и межбюджетных трансфертов. Определенные достижения имеются у социологов и географов в части оценки размеров и выявления причин территориальной дифференциации

¹ Клисторин В.И. Федеративные отношения. региональная политика и проблема деформации экономического пространства России // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. – С. 79–95.

² Артоболевский С.С. Территориальные проблемы и государство: трансформация или деформация пространства? // ЭКО. – 2013. – № 1. – С. 23–41.

³ Зубаревич Н. «Четыре России» на одной территории. URL: <http://www.novayagazeta.ru/society/60998.html>

на муниципальном уровне. Следует выделить работы С.С. Артоболевского, Н.В. Зубаревич, Т.Г. Нефедовой, Л.В. Смирнягина, А.И. Трейвиша и др. Среди экономистов можно отметить работы Е.А. Коломак, В.Н. Лексина, А.С. Маршаловой, А.С. Новоселова, С.А. Суспицына, А.Н. Швецова и некоторых других. Вместе с тем взаимосвязь институтов местного самоуправления, их полномочий и ответственности, с одной стороны, и преодоления диспропорций в пространственном развитии – с другой, изучена недостаточно.

Нормативно-правовая база местного самоуправления

Для решения проблем муниципальных образований и формирования более гомогенного экономического пространства требуются устойчивая нормативно-правовая база, последовательная региональная политика и соответствующие финансовые ресурсы.

Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления и тем самым безоговорочно признала ее верховенство над национальным законодательством. В ней прямо указано, что местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это означает безусловное право местного населения на самостоятельное и ответственное решение вопросов социально-экономического развития в границах своего поселения.

Закон о местном самоуправлении в России принимался в 1991, 1995 и 2003 гг. Последний вариант закона полностью вступил в действие в 2009 г. Но в него до сих пор ежегодно вносятся поправки, иногда весьма существенные. Кроме этого, на состояние и развитие местного самоуправления влияют и другие федеральные законы: налоговый и бюджетный кодексы, ФЗ № 126 «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и многие другие. Помимо федерального законодательства имеется обширная и также постоянно меняющаяся нормативно-правовая база субъектов РФ. Следует отметить и большое количество

подзаконных актов различных ведомств: писем, инструкций и методических рекомендаций.

Несмотря на ежегодное принятие многочисленных поправок, а возможно, и благодаря ему, нормативно-правовая база местного самоуправления остается противоречивой. Нестабильность законодательства отрицательно влияет на возможность муниципальных властей формулировать и проводить долгосрочную политику развития подведомственных территорий. Особенно это касается средних, малых городов и сельских поселений.

Принятие ФЗ № 131 формально резко расширило число муниципальных образований в России⁴. Но правом формировать местный бюджет, владеть муниципальной собственностью и обладать выборными органами самоуправления могут лишь муниципальные районы и городские округа, что, наоборот, резко сузило число реальных муниципальных образований. К вопросам местного значения законодательство относит:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета;
- установление, изменение и отмену местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом;
- организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, снабжения его топливом;
- содержание и строительство местных автомобильных дорог, мостов и иных транспортных инженерных сооружений;
- организацию транспортного обслуживания населения;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности, охраны общественного порядка;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Кроме того, на муниципальный уровень власти в значительной мере переданы полномочия по обеспечению населения жильем,

⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 14.11.2013) // Консультант Плюс. – 1992–2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154107/

льготами для определенных категорий граждан, выполнению решений государственных органов в области образования и здравоохранения. Казалось бы, при таком объеме полномочий неизбежно перераспределение финансовых ресурсов на местный уровень власти. Но в действительности происходил скорее обратный процесс: ресурсы консолидированного бюджета России концентрировались в федеральном бюджете и внебюджетных фондах, а доля финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении региональных и местных органов власти, снижалась даже с учетом межбюджетных трансфертов. Число источников доходов местных органов власти было резко сокращено и строго регламентировано федеральными законами. Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ упала до примерно 35% в 2013 г. по сравнению с более чем 50% в начале 2000-х годов.

Эти изменения частично объясняются быстрым экономическим ростом в России благодаря проведенным в начале века институциональным реформам, благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре и восстановительному росту после кризисов начала 1990-х и 1998 г. Большую роль сыграли и противоречивые цели политики федерального центра. С одной стороны, он снял с себя все большую часть трудновыполнимых социальных обязательств и расходов на развитие инфраструктуры и передал их органам власти субъектов РФ и муниципалитетов. С другой – федеральный центр стремился к повышению «управляемости», построению вертикали власти, включая муниципальный уровень. Следует отметить, что региональные власти в большинстве случаев проводили сходную политику по отношению к муниципалитетам. В результате росли как объемы трансфертов из вышестоящих бюджетов, так и число получателей трансфертов и каналов, по которым они выделялись.

В результате на большей части территории страны наблюдается лишь формальное функционирование органов местного самоуправления, основная часть обязанностей которых заключается в исполнении государственных обязательств, переданных на муниципальный уровень и финансируемых из вышестоящих бюджетов транзитом через местные бюджеты. Эта проблема ярко осознается на всех уровнях государственной власти, но решения бывают неожиданные, например, финансировать часть расходов муниципалитетов на образование и здравоохранение

напрямую из региональных бюджетов. Недавно на федеральном уровне было принято решение о финансировании дошкольного образования из бюджетов субъектов Федерации и т.д.

Стратегические документы Правительства России содержат качественную диагностику региональных проблем развития страны и формулируют необходимые меры для преодоления диспропорций. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации⁵, в разделе 7 «Региональное развитие» содержится перечень мер по формированию устойчивой системы расселения. Указано, что для этого необходимы:

- рост финансовых ресурсов и полномочий муниципалитетов, прежде всего в муниципалитетах центров роста;
- расширение области экономической и финансовой самостоятельности муниципальных органов управления;
- повышение эффективности муниципального хозяйства;
- формирование рациональных градостроительных планов, увязанных с развитием окружающих территорий, и повышение разнообразия и комфортности городской архитектурной и обеспечивающей среды;
- усиление устойчивости монопрофильных городов, расширение их функций, содействие росту качества и мобильности населения, решение проблем монопрофильных городов и поселков с истощенной сырьевой базой, создание механизмов переселения их жителей;
- формирование нового современного облика российской деревни.

Но за совершенно правильными словами не последовало реальных действий, поскольку были недостаточно конкретно определены методы, инструменты и ресурсы для реализации этих задач.

Переход к положительной практике разработки стратегий, программ и среднесрочных планов пока мало сказался на практике и механизмах принятия решений и не придал желаемой устойчивости развитию, особенно на муниципальном уровне.

⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. – М., Минэкономразвития России. – 2008. – Март. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/static/activity/sections/strategicPlanning/concept/> (The RF Long-Term Socio-Economic Development Concept, 2008).

Ведь планы и бюджеты даже на текущий год подвергаются серьезным корректировкам в ходе их исполнения, что несколько обесценивает надежность прогнозов на более длительный срок, снижает уверенность в совершенстве информационного и методического обеспечения процесса принятия решений.

Дело, видимо, в том, что планирование и управление может иметь индикативный характер и быть при этом эффективным, если есть работающие институты и соответствующие инструменты. В режиме же «ручного управления» эффективны только кадровые решения и управление финансовыми потоками. Практически все новации в этих областях свидетельствуют о том, что «управляемость» в указанном смысле является основной идеей в политике по отношению к муниципальным образованиям.

Экономический рост, бюджетная политика и финансовые ресурсы местного самоуправления

Стратегические решения обычно принимаются исходя из долгосрочных прогнозов развития страны. Предполагалось, что по завершении восстановления экономики России и ее основных торговых партнеров в Европе среднегодовые темпы прироста отечественной экономики в перспективе до 2030 г. составят 4–5%. Но уже 2013 г. показал, что эти темпы недостижимы. Минэкономразвития РФ скорректировал долгосрочный прогноз развития экономики с 3,2 до 2,5% годовых темпов прироста по консервативному варианту, который обычно служит основой бюджетной политики. Представляется, что в нынешних условиях с учетом роста неопределенности и изменившейся геополитической ситуации в бюджетной политике следует рассчитывать на 1,5% среднегодового прироста.

Но и для этого требуется «продолжение активных институциональных преобразований, направленных на улучшение делового климата, развитие конкуренции, повышение качества и эффективности корпоративного и государственного управления»⁶.

⁶ Пояснительная записка «О прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года». – С. 2. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/macro/prognoz> (Explanatory Notes on The Forecast of the RF Long-Term Socio-Economic Development 2030).

Если год назад специалисты говорили о существенном замедлении экономического роста и грядущих проблемах со сбалансированностью бюджетной системы⁷, то в настоящее время они спорят о том, находится ли экономика в состоянии стагнации, рецессии или стагфляции.

Ранее мы писали о неблагоприятных тенденциях в бюджетной системе, в частности, о соотношении темпов увеличения государственного долга и экономического роста⁸. Основная проблема видится в том, что в 2000-е годы был проведен финансовый маневр, когда суверенный долг России сокращался, а корпоративный долг на фоне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры рос. В нынешних условиях может возникнуть необходимость обратного манера – замещения корпоративных долгов суверенным. Следует также помнить, что дефицит федерального бюджета без нефтегазовых доходов в настоящее время составляет около 9,6% ВВП, и даже при благоприятном развитии в перспективе до 2030 г. он не снизится до 6%⁹.

Значительную проблему для бюджетной системы России в средне- и долгосрочной перспективе представляет рост трансфертов из федерального бюджета внебюджетным фондам, размеры которых превысили суммарный консолидированный бюджет субъектов РФ. В 2013 г. на эти цели было выделено около 3 трлн руб.¹⁰, а в ближайшей перспективе ежегодный дефицит фондов превысит 4 трлн руб.

Дефицит бюджетной системы Российской Федерации в последние годы постепенно перераспределяется на региональный и муниципальный уровни. В результате в 2013 г. суммарный консолидированный бюджет субъектов РФ стал дефицитным. Ранее на основании данных Минфина РФ мы отмечали, что суммарный долг этих уровней власти достаточно мал

⁷ Потомкам нынешних россиян останется 890 трлн рублей долга // Независимая газета. – 2013. – 11 нояб. URL: <http://www.ng.ru/news/448923.html>

⁸ Клисторин В.И. Экономический рост и бюджетная политика: институциональные ограничения для России. // ЭКО. – 2014. – № 1. – С. 54–66.

⁹ Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/07/Osnovnyye_napravleniya_budzhethnoy_politiki_2014-2016_gg.zip

¹⁰ Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (07.12.2012) URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/FZ216-FZ_ot_031212.pdf

и не превышает 2,5% ВВП, а суммарный дефицит их бюджетов, по данным Минфина, в 2013 г. составит 0,3% ВВП¹¹.

Одновременно указывалось на необычайно высокие темпы роста долга субъектов РФ и муниципалитетов и прогнозировалось резкое наращивание задолженности на основании их структуры доходов¹². Наш прогноз оказался излишне оптимистичным: консолидированный долг субъектов РФ вырос в 2013 г. не на 15%, а на 29%, и в нынешнем году эта тенденция продолжится, несмотря на определенные решения Правительства РФ¹³.

Следует отметить, что основные источники доходов региональных и местных бюджетов (помимо трансфертов) – налоги на прибыль предприятий и НДС – практически не растут. Прибыль предприятий просто снижается. Поскольку заимствования на финансовых рынках обходятся федеральному бюджету гораздо дешевле, чем региональным и, тем более муниципальным, то такая политика достаточно рискованна.

Следует помнить, что сокращение расходов вовсе не означает повышения их эффективности, равно как и их увеличение вовсе не гарантирует достижения заявленных целей. Поэтому дискуссии вокруг бюджетной и промышленной политики будут только обостряться.

Что касается перспектив бюджетной политики и распределения финансовых ресурсов между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, то определенную информацию дают Основные направления бюджетной политики на период до 2030 года¹⁴ (табл. 1).

¹¹ Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 01.10.2013. URL: http://www.minfin.ru/ru/public_debt/subdbt/

¹² *Klistorin V.I.* Financial resources of local governments // Local production systems and regional economic development : [collection of papers] / ed. by A.S. Novoselov, V.E. Seliverstov; SB RAS, Institute of economics and industrial engineering, University of national and world economy, Ternopil national economic university, University of Lodz. – Novosibirsk-Sofia-Ternopil-Lodz: IEIE SB RAS, 2014. – P. 285–291.

¹³ *Шихов Ю.* Регионы в шелках. Лента ру. – 2014. – 15 июня. URL: <http://lenta.ru/articles/2014/06/11/regions/>

¹⁴ Пояснительная записка «О прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/macro/prognoz> (Explanatory Notes on The Forecast of the RF Long-Term Socio-Economic Development 2030).

Таблица 1. Прогноз основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2013–2030 гг., % ВВП

Показатель	2013	2014	2016	2020	2025	2030
Бюджетная система Российской Федерации						
Доходы (без учета межбюджетных трансфертов)	36,9	35,1	34,4	34,6	33,6	32,7
Расходы (без учета межбюджетных трансфертов)	37,6	35,8	34,9	34,7	33,6	33,0
Дефицит (профицит)	-0,7	-0,7	-0,5	0,1	0,0	-0,3
Федеральный бюджет						
Доходы	19,3	18,2	17,4	16,6	15,4	14,2
В том числе:						
нефтегазовые	9,0	8,0	7,2	6,9	5,9	4,7
ненефтегазовые	10,3	10,2	10,2	9,7	9,5	9,5
Расходы	19,8	18,7	18,0	17,0	15,7	14,5
Дефицит (профицит)	-0,5	-0,5	-0,6	-0,4	-0,3	-0,3
Ненефтегазовый дефицит	-9,6	-8,5	-7,8	-7,8	-7,0	-6,0
Резервный фонд и ФНБ	9,0	8,8	8,4	9,8	10,2	9,9
Государственный долг РФ	11,9	12,8	12,8	13,2	13,9	14,7
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации						
Доходы	12,7	12,6	12,4	12,5	12,6	12,9
Расходы	13,0	12,8	12,5	12,5	12,5	13,0
Дефицит (профицит)	-0,3	-0,1	-0,02	0,0	0,1	-0,1

Источник: Пояснительная записка «О прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/macro/prognoz> (Explanatory Notes on The Forecast of the RF Long-Term Socio-Economic Development 2030). – С. 12.

В долгосрочном периоде Правительство РФ предусматривало значительное сокращение налоговой нагрузки на экономику. Доля консолидированного бюджета в ВВП должна была снизиться с 37 до 33%. Это объяснялось меньшим присутствием государства

в экономике и стремлением повысить ее конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность.

Но не меньшую роль должен был сыграть рост налоговых расходов, что неизбежно при реализации крупных инфраструктурных проектов и стимулировании освоения минерально-сырьевых ресурсов в северных и восточных регионах страны.

При этом доля региональных и местных бюджетов в суммарных доходах бюджетов всех уровней должна была возрасти с 39,7 до 45,9%, а в расходах – с 39,6 до 47,3%.

Это подтверждает вывод о том, что в долгосрочной перспективе перераспределение расходных полномочий на региональный и местный уровни будет осуществляться более высоким темпом, чем финансовых ресурсов. Сокращению реальных полномочий в области бюджетной политики субъектов Федерации и муниципалитетов будет служить и переход к программному построению бюджетов, поскольку значительную часть расходов федерального бюджета в регионах предполагается направить через федеральные программы. Поэтому абсолютные объемы межбюджетных трансфертов не должны увеличиваться, а программы развития регионов будут определяться возможностями их властей вписаться в федеральные программы, инициировать и продавливать соответствующие проекты в федеральных ведомствах.

Новые реалии и бюджетные маневры

В 2013 г. планировалось, что в среднесрочной перспективе до 2016 г. общие расходы федерального бюджета должны вырасти на 17%, а расходы по пяти программам по направлению «Сбалансированное региональное развитие» – только на 13%¹⁵. Одновременно предполагалось перераспределение доходных полномочий на субфедеральном уровне в пользу региональных бюджетов. Так, в результате распределение отчислений от налога на доходы физических лиц между региональным и местными бюджетами составит в перспективе 70 : 30% по сравнению с соотношением 60 : 40% в 2013 г.¹⁶

¹⁵ Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов. – С. 14. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/07/Osnovnye_napravleniya_budzhethnoy_politiki_2014-2016_gg.zip

¹⁶ Там же. – С. 22.

Но жизнь внесла свои коррективы в бюджетную политику. Прежде всего, были пересмотрены перспективы развития отечественной экономики и приоритеты бюджетной политики. Существенно снижен прогноз по динамике ВВП и таких его составляющих, как прибыль предприятий, доходы населения и инвестиции. Главным источником роста доходов и расходов бюджетной системы в этих условиях становится девальвация национальной валюты и рост инфляции. Основные направления бюджетной политики РФ фиксируют изменение макроэкономической ситуации¹⁷ (табл. 2).

Таблица 2. Прогноз основных макроэкономических параметров на 2014–2017 год (из ФЗ №349 от 02.12.2013 г. и прогноза МЭР от 20.05.2014)

Показатель	2014		2015		2016		2017
	ФЗ № 349	Прогноз	ФЗ № 349	Прогноз	ФЗ № 349	Прогноз	Прогноз
ВВП, трлн руб.	73,3	71,5	79,7	76,1	86,8	82,3	89,8
Рост ВВП, %	103,0	100,5	103,1	102,0	103,3	102,5	103,3
Прибыль прибыльных предприятий, трлн руб.	12,7	13,1	13,5	13,1	15,1	14,4	16,4
Инфляция (ИЦП), %	105,0	106,0	104,5	105,0	104,5	104,5	104,3
Курс доллара, руб.	33,4	35,5	34,3	37,0	34,9	38,0	38,8
Фонд заработной платы, трлн руб.	18,0	17,7	19,5	18,9	21,1	20,3	22,1

Источник: Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. – С. 18. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015–2017_1.pdf

Соответственно изменены параметры развития бюджетной системы (табл. 3).

Тем не менее общее направление бюджетной политики сохраняется. Доля федерального бюджета в доходах бюджетной системы Российской Федерации (до предоставления межбюджетных

¹⁷ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. – С. 165. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015–2017_1.pdf

трансфертов) сократится с 54% в 2014 г. до 51,4% в 2017 г. Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации (до предоставления межбюджетных трансфертов) возрастет с 26,6% в 2014 г. до 27,6% в 2017 г. Но доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократится с 32,6% до 31,4% в 2017 г.

Таблица 3. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2013–2017 гг., трлн руб.

Показатель	2013	% ВВП	2014	% ВВП	2015	% ВВП	2016	% ВВП	2017	% ВВП
Доходы, всего	24,4	36,6	26,4	36,9	27,9	36,7	29,8	36,2	31,7	35,3
Федеральный бюджет	13,0	19,5	14,2	19,9	14,9	19,6	15,5	18,8	16,3	18,1
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	8,2	12,2	8,4	11,8	8,9	11,7	9,4	11,5	10,1	11,3
Расходы, всего	25,3	37,8	27,1	37,8	29,6	38,9	31,3	38,0	33,0	36,7
Федеральный бюджет	13,3	20,0	14,0	19,5	15,3	20,0	16,0	19,5	16,8	18,7
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	8,8	13,2	9,3	13,0	9,9	13,0	10,4	12,6	11,0	12,3
Дефицит/профицит	-0,9	-0,5	-0,7	-0,9	-1,7	-2,2	-1,5	-1,8	-1,3	-1,4

Источник: Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. – С. 50. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017_1.pdf

Межбюджетные трансферты будут уменьшаться, предполагается оптимизация расходов региональных и муниципальных бюджетов, в том числе за счет изменения методики расчетов потребности в расходах, и т.д. Будет осуществлен перевод части дотаций в условно утвержденные расходы. Предусмотрены и дополнительные источники доходов, например введение налога с продаж. Но несбалансированность бюджетов все равно будет расти.

В этих условиях «от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления требуется проведение крайне взвешенной долговой и бюджетной

политики, особенно в отдельных регионах, уровень государственного долга которых приближается к предельному уровню, определенному законодательством»¹⁸.

Сравнение прогноза консолидированных бюджетов субъектов РФ на 2014–2016 гг. и на 2015–2017 гг. (табл.4) приводит к следующим выводам.

Таблица 4. Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015–2017 гг., трлн руб.

Показатель	2014	2015	Темп роста	2016	Темп роста	2017	Темп роста
Доходы, всего	8,44	8,93	105,8	9,44	105,8	10,14	107,3
В т.ч. налоговые и неналоговые	7,03	7,52	107,1	8,12	107,9	8,76	107,9
Межбюджетные трансферты	1,42	1,41	99,2	1,33	94,3	1,38	103,8
Расходы, всего	9,3	9,87	106,1	10,39	105,2	11,04	106,3
Дефицит	-0,86	-0,94		-0,95		-0,91	

Источник: Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов. – С. 156. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015–2017_1.pdf

Темпы прироста общих доходов консолидированных бюджетов снижены примерно в 2 раза: с примерно 10% до чуть больше 5%. При этом темпы прироста налоговых и неналоговых доходов должны снизиться с примерно 12% до 8%.

Межбюджетные трансферты должны сократиться даже номинально.

Расходы же консолидированных бюджетов будут подвергнуты существенной корректировке только за пределами 2015 г.

Дефицит должен возрасти на порядок в сравнении с предыдущими планами и составит около 1 трлн руб. в год. Дополнительные дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014–2016 гг. в целях реализации Указов Президента

¹⁸ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. – С. 165. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015–2017_1.pdf

Российской Федерации от 7 мая 2012 г. в целом не меняют картину.

Подводя итоги, можно утверждать, что в условиях замедления экономического роста и изменения приоритетов бюджетной политики региональные и, особенно, муниципальные власти еще в большей степени зависят от вертикали власти, и их свобода маневра в бюджетной политике сокращается. Оптимизация расходов и налоговые новации будут способствовать стагнации экономики. Налогово-бюджетная политика в большей степени ударит по отстающим регионам и городам. Дифференциация экономического и социального развития на уровне муниципальных образований в обозримой перспективе не снизится, а, скорее всего, существенно возрастет. Но главное – «безусловное право местного населения на самостоятельное и ответственное решение вопросов социально-экономического развития в границах своего поселения» будет неизбежно сокращаться.

Можно согласиться с редакцией «Независимой газеты», констатировавшей, что «российские власти начали хаотично реагировать на возникающие проблемы, принимая мгновенные меры по ситуации и не просчитывая их системные последствия»¹⁹.

¹⁹ Санкции рождают хаос в головах министров // Независимая газета. – 2014. – 30 июля. URL: http://www.ng.ru/editorial/2014-07-30/2_red.html

Местные бюджеты: методология и практика планирования и исполнения

Р.В. БАБУН, кандидат экономических наук, вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, профессор кафедры муниципального управления Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета (НФИ КемГУ). E-mail: rbabun@mail.ru,

Г.Г. ДЕРЖИРУКОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов НФИ КемГУ, эксперт АСДГ

В статье исследованы динамика и структура доходов и расходов 91 муниципального образования Сибири и Дальнего Востока в 2013–2014 гг. По итогам анализа предложен комплекс мер по повышению уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований, а также по совершенствованию системы планирования и организации исполнения местных бюджетов.

Ключевые слова: муниципальное образование, финансовая обеспеченность, доходы, подушевые доходы, структура доходов и расходов, сбалансированность бюджетов

Низкий уровень финансовой обеспеченности – одна из главных проблем местного самоуправления в России. Причины – как общее состояние российской экономики и финансов, так и несправедливое по отношению к местному самоуправлению налоговое и бюджетное законодательство. Дело не только в общем недофинансировании, но и в том, что значительная часть расходных обязательств местных бюджетов формируется не из собственных доходов территорий, а за счет ежегодно меняющихся поступлений (трансфертов) из вышестоящих бюджетов, особенно целевых. Это лишает муниципалитеты финансовой самостоятельности и превращает их в просителей государственной помощи. К тому же колоссальные объективные различия в объемах собственных доходов крайне затрудняют сопоставление показателей эффективности деятельности отдельных муниципальных образований.

В Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) в течение ряда лет проводятся сбор и анализ данных об объемах и структуре доходов и расходов бюджетов муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока. Статья написана по

результатам анализа плановых и фактических показателей бюджетов муниципальных образований за 2013 г. и утвержденных проектов бюджетов на 2014 г.¹ И хотя авторы не располагают полным объемом информации по каждому муниципальному образованию, собранный материал позволит руководителям муниципальных образований сравнивать свои показатели с близкими по конкретным условиям «соседями», запрашивать друг у друга дополнительную информацию, изучать и перенимать лучший опыт и в итоге вносить коррективы в экономическую и финансовую политику.

Всего органы местного самоуправления Сибири и Дальнего Востока по итогам 2013 г. представили информацию по бюджетам 91 муниципального образования, в их числе – 66 городских округов, семь городских поселений и 18 муниципальных районов. По численности населения городские округа были разделены на пять групп: в 1-ю (свыше 500 тыс. чел.) вошли десять округов, 2-ю (от 200 до 500 тыс.) – восемь; 3-ю (от 100 до 200 тыс.) – десять; 4-ю (от 50 до 100 тыс.) – 19 и 5-ю (менее 50 тыс. чел.) – 19 округов. Таким образом, анализ производился по семи группам муниципальных образований.

Выполнение плана 2013 г. по доходам

В принципе отклонения фактических показателей от плановых неизбежны, и в течение финансового года показатели доходов и расходов бюджетов обычно корректируются, иногда по несколько раз. Однако если коррективы превышают разумные пределы, то это может свидетельствовать о серьезных дефектах в системе бюджетного планирования.

В подавляющем большинстве муниципальных образований фактические доходы за 2013 г. оказались значительно выше запланированных: только в девяти они снизились, причем лишь в трех городах – более чем на 10%. Зато превышение в ряде случаев оказалось весьма существенным, причем это коснулось и крупных, и малых муниципальных образований. Так, в Хабаровске фактические доходы бюджета за 2013 г. по отношению к плановым составили 175%, в Южно-Сахалинске – 187%, в Благовещенске –

¹ С полным материалом анализа можно ознакомиться на сайте АСДГ: www.asdg.ru

230%. В небольших городах Барабинске Новосибирской области утвержденный план доходов выполнен на 187%, в Черемхово Иркутской области – на 231%. Для объяснения этого явления проведем анализ по отдельным источникам доходов.

Собственные налоговые и неналоговые доходы за 2013 г. в большинстве муниципальных образований увеличились в сравнении с плановыми, однако рост более 10% зафиксирован лишь в девяти муниципальных образованиях, а более 20% – всего в четырех. Фактические доходы снизились по сравнению с плановыми (в основном менее чем на 10%) лишь в 19 муниципальных образованиях.

Отсюда вывод: планирование собственных налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований в основном достаточно достоверно, а крупные отклонения вызваны безвозмездными поступлениями, которые планируются и финансируются не муниципалитетами, а субъектами РФ. Рассмотрим каждую из форм таких безвозмездных поступлений.

Дотации. В основном это – инструмент выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, различающихся по объективным условиям. Средствами от дотаций органы местного самоуправления распоряжаются по своему усмотрению. Расчет объемов дотаций для каждого муниципального образования на очередной финансовый год определяется законом субъекта РФ по единой методике, утвержденной Министерством финансов РФ. При этом учитываются средний уровень бюджетной обеспеченности на одного жителя по типам муниципальных образований субъекта РФ и индивидуальные повышающие или понижающие коэффициенты, которые зависят от площади территории, плотности и демографического состава населения, уровня экономического развития, транспортной удаленности и др.

Часть фонда денежных средств, предназначенных для выдачи дотаций, субъект РФ может резервировать и использовать в течение года при непредвиденных обстоятельствах. При этом экономически крепкие муниципальные образования обходятся за счет собственных налоговых и неналоговых доходов и получение дотаций не планируют. В большинстве остальных муниципальных образований, получивших дотации в 2013 г., они оказались несколько выше плановых, снижение имело место лишь в 12 из них. Но в десяти муниципальных образованиях объемы

первоначально запланированных дотаций по неизвестным авторам причинам были превышены более чем вдвое.

В целом дотации можно рассматривать как достаточно стабильный, устойчивый, эффективный и понятный муниципальным властям источник безвозмездных поступлений, хотя отдельные повышающие и понижающие коэффициенты требуют уточнения с учетом многообразия местных условий.

В озвученных недавно «Основных подходах к формированию межбюджетных отношений и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации»² предусматриваются повышение роли дотаций в системе межбюджетных отношений, усиление выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов. Степень бюджетной самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований будет устанавливаться в зависимости исключительно от доли дотаций в доходах соответствующих бюджетов.

Субсидии – это безвозмездные поступления целевого характера, чаще всего разовые. По сути это своеобразные гранты, которые нужно выигрывать. В ходе бюджетного планирования муниципальные образования подают субъекту РФ заявки на софинансирование в следующем году отдельных своих расходов, например на строительство детского сада или капитальный ремонт местной дороги. Если сумма заявок превышает объем средств, запланированных для этой цели в бюджете субъекта РФ (обычно так и бывает), субъект РФ производит отбор наиболее важных и эффективных, с его точки зрения, заявок. При этом решается вопрос, какую долю затрат на то или иное мероприятие будет нести муниципалитет, а какую – софинансировать субъект РФ, причем каждая сторона заинтересована в снижении своей доли.

Здесь широкое поле для субъективных решений. Заявки, не прошедшие отбор, не включаются в объем доходов соответствующих местных бюджетов. Однако в ходе исполнения бюджета выясняется, что некоторые принятые заявки практически исполнены быть не могут: не готова проектная документация, отсутствуют какие-то согласования и т. д. То же может происходить и с объектами регионального значения. В этом случае у субъекта

² Местное самоуправление. – 2014. – № 7.

РФ ближе к концу года образуется иногда крупный резерв денежных средств, которым могут воспользоваться муниципальные образования и объекты, не попавшие в первоначальный список.

В силу изложенного субсидии являются наименее прогнозируемым видом безвозмездных поступлений, их объемы определяются по наименее ясным критериям и могут существенно меняться в течение финансового года. Поэтому именно за счет субсидий образовались столь значительные отклонения фактических показателей от плановых по общим объемам доходов местных бюджетов. В 2013 г. фактически полученные субсидии оказались ниже плановых всего в пяти муниципальных образованиях. Некоторые города вообще не планировали поступление субсидий, но фактически получили крупные суммы. Поэтому здесь корректнее оперировать абсолютными цифрами. Приведем несколько характерных примеров (план – факт), млн руб.: Омск 0–2123; Благовещенск 0–5383; Барнаул 0–1729; Абакан 0–179; Хабаровск 18–5888; Комсомольск-на-Амуре 18–2246; Ачинск 18–550; Рубцовск 8–464 и т.д.

Понятно, что когда в крупный город в течение года приходят не предусмотренные в бюджете 5 млрд руб., а в средний город – полмиллиарда, то эти средства должны быть израсходованы. У города, который просил у субъекта РФ (иначе быть не может) и получил из какого-то резерва дополнительные субсидии, должны быть подготовлены все планы и документы для их расходования. Руководство города в таких ситуациях сталкивается с серьезными проблемами. Многое здесь зависит от изворотливости руководителей муниципальных образований, их личных взаимоотношений с руководителями регионов и с исполнителями работ.

Субвенции (как и субсидии) – это целевые безвозмездные поступления, но на исполнение органами местного самоуправления отдельных возложенных на них государственных полномочий. Они распределяются между муниципальными образованиями в соответствии с едиными для каждого вида субвенций нормативами, утверждаемыми законом субъекта РФ, пропорционально численности населения (отдельных его групп) – потребителей соответствующих услуг, с учетом нормативов затрат, влияющих на стоимость единицы каждой услуги.

Решение по каждому такому полномочию для каждого муниципального образования с объемом выделяемых средств,

рассчитанных по нормативам, принимается законом субъекта РФ и в течение года существенно не меняется. Поэтому субвенции – достаточно стабильный источник, но часто объем выделяемых средств на то или иное конкретное полномочие бывает недостаточен. Например, субъектом РФ не учитываются в расчетах затраты на содержание муниципального имущества, а также административные расходы, связанные с исполнением переданного полномочия.

Фактически полученные в 2013 г. субвенции у большинства муниципальных образований были несколько выше плановых, незначительное снижение наблюдалось у 17 из них.

Иные межбюджетные трансферты. Сюда могут входить средства от возврата прежних задолженностей, трансферты от одного муниципального образования к другому, поступления от физических и юридических лиц, международных организаций, добровольные пожертвования и др. Как правило, это небольшие суммы, но бывают и исключения. Например, в Новокузнецке в плановых доходах бюджета на 2013 г. такие доходы составили около 3,7 млрд руб. (фактически получено всего 255 млн), а в Хабаровске – более 2 млрд руб. (фактически получено еще больше – 3,2 млрд руб.).

Очевидно, что при таких отклонениях фактических показателей от плановых никакое перспективное финансовое планирование невозможно. **Вся технология планирования безвозмездных поступлений в местные бюджеты, особенно субсидий, страдает системными недостатками и нуждается в кардинальном совершенствовании. В первую очередь необходимо увеличение доли собственных налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов местных бюджетов при сокращении удельного веса трансфертов.** Если основная часть собранных доходов передается в вышестоящие бюджеты, а затем возвращается назад в форме различных целевых трансфертов, то у муниципальных образований не создается стимулов к наращиванию собственной налоговой базы.

Подушевые доходы бюджетов

Рассмотрим фактические данные за 2013 г. только по городским округам, поскольку структура доходов муниципальных районов и поселений настолько существенно отличается от них, что корректное сопоставление невозможно.

Результаты анализа показали, что подушечные доходы мало зависят от численности населения города, а в основном определяются структурой его экономики и природно-климатическими факторами (таблица 1).

Таблица 1. **Максимальные и минимальные доходы на одного человека по группам городских округов, тыс. руб.**

Группа	Доходы, всего				Налоговые и неналоговые доходы			
	максимальные		минимальные		максимальные		минимальные	
1-я	31	Хабаровск	12	Омск	16	Хабаровск	7	Омск
2-я	55	Сургут	13	Бийск	33	Сургут	7	Бийск
3-я	85	Норильск	12	Рубцовск	43	Н. Уренгой	5	Рубцовск
4-я	88	Нягань	14	Новоалтайск	40	Ханты-Мансийск	6	Назарово
5-я	132	Салехард	6	Усть-Кут	40	Салехард	4	Барабинск

Самые высокие подушечные доходы отмечены в небольшом Салехарде – 132 тыс. руб./чел. И в остальных группах лидируют нефтегазовые или северные города. Из крупных городов наибольшие доходы на одного человека в Хабаровске – 31 тыс. руб./чел., что значительно меньше, чем в городах других групп, и в четыре с лишним раза меньше, чем в Салехарде. Минимальные подушечные доходы – в Усть-Куте Иркутской области. Из крупных городов минимальные подушечные доходы в Омске – в 2,5 раза меньше, чем в Хабаровске. Следует отметить, что сравнительный рейтинг городов по общей сумме доходов и по собственным налоговым и неналоговым доходам в расчете на одного жителя не совпадает, кое-где разница весьма значительна. Это связано с разным удельным весом безвозмездных поступлений в общих доходах бюджетов.

Динамика доходов бюджетов

Сопоставление плановых показателей на 2014 г. с фактическими доходами за 2013 г. позволяет увидеть, насколько в плановых показателях 2014 г. учитывались результаты исполнения бюджетов 2013 г. (для сравнения – ситуация годичной давности) (таблица 2).

Суммарные плановые доходы бюджетов в 2014 г. по сравнению с фактическими за 2013 г. снижаются в 78 муниципальных образованиях (из 91). При этом планировали такое снижение 94%.

Таблица 2. Число муниципальных образований, которые в 2014 г. наметили рост доходов или их снижение, ед.

Вид доходов	Увеличение доходов	Уменьшение доходов	Доля увеличивших доходы, %	
			2014 г. к 2013 г.	2013 г. к 2012 г.
Всего	13	78	14	6
Налоговые и неналоговые	33	58	36	61
НДФЛ	27	64	30	92
Имущественные	29	62	32	32
В том числе земельный	48	43	53	45
Безвозмездные поступления	21	70	23	10

В 2014 г. кардинально изменилась тенденция доходов от НДФЛ: доля НДФЛ, оставляемая местным бюджетам, была сокращена для городских округов с 30 до 20%, для муниципальных районов – с 20 до 15%. Это весьма существенная потеря собственных доходов местных бюджетов. Авторы поправки в Бюджетный кодекс мотивировали ее передачей субъектам РФ расходных полномочий по здравоохранению и по выплате заработной платы работникам муниципальных дошкольных учреждений. Поэтому, несмотря на рост общего уровня заработной платы в бюджетных организациях, увеличение доходов от НДФЛ в 2014 г. запланировали только 30% муниципальных образований. Это отразилось на общем тренде объема налоговых и неналоговых доходов: в 2013 г. планировали его рост 61% муниципальных образований, но только 36% запланировали рост на 2014 г.

Ожидаемое уменьшение общей суммы доходов в 2014 г. в 70 муниципальных образованиях связано в первую очередь со снижением безвозмездных поступлений. Налоговые и неналоговые доходы в 33 муниципальных образованиях (для сравнения: в 2013 г. – в 55) по плану 2014 г. повысятся, а в 58 (в 2013 г. – в 34) – снизятся. В результате сокращения нормативов отчислений в местные бюджеты от НДФЛ в плане 2014 г. впервые наметившаяся положительная динамика увеличения общей суммы налоговых и неналоговых доходов в посткризисный период 2009–2013 гг. вновь сменила свой тренд.

Плановый рост налоговых и неналоговых доходов в 2014 г. по сравнению с фактическими за 2013 г. из городов первой группы намечается в Красноярске – на 18%, в Новосибирске –

на 5%; из городов 3-й группы – в Южно-Сахалинске – на 36%, в Петропавловске-Камчатском – на 28%. Наиболее существенное снижение запланированных налоговых и неналоговых доходов в 2014 г. составит: Новый Уренгой – на 26%, Северск – 27%, Саяногорск – на 32%. Сумма безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней по плану 2014 г. возрастет в 19 муниципальных образованиях (20% в сравнении с 10% в 2013 г.). Примерно у трети муниципальных образований это снижение составит более 30% (в 2013 г. – у половины). В большей степени оно затрагивает малые города с численностью до 50 тыс. человек и муниципальные районы. Таким образом, в 2014 г. снижение собственных доходов и еще более существенное падение безвозмездных поступлений негативно отразится на общей сумме доходов местных бюджетов, а следовательно – на выполнении их расходных обязательств.

Имущественные доходы намечают увеличить 32% муниципальных образований, как и в 2013 г. Доходы от использования земли и муниципального имущества в основном планируются с незначительными отклонениями от сумм, фактически полученных в 2013 г. Общий объем имущественных доходов в большинстве муниципальных образований снижается в плановом периоде за счет уменьшения поступлений от продажи земли и имущества. По сравнению с 2013 г. 53% муниципальных образований планируют рост поступлений от земельного налога, 57% – увеличение налога на имущество физических лиц (в основном незначительное). Снижение поступлений от земельного налога более чем на 20% планируют всего шесть муниципальных образований. Причины здесь могут быть самыми разными.

В целом можно сделать вывод, что **планируемые доходы бюджетов большинства муниципальных образований в 2014 г., как и в предыдущие годы, снижаются, что вызвано сложившейся практикой бюджетного планирования. При этом больше всего это касается тех муниципальных образований, где зависимость от межбюджетных трансфертов выше.**

Структура доходов бюджетов

За 2013 г. и по плану на 2014 г. самым крупным источником остаются безвозмездные поступления, а из налоговых доходов – НДФЛ (его удельный вес – 20–40%). Наибольшая доля НДФЛ

отмечена в небольших муниципальных образованиях: Мирнинский и Сургутский муниципальные районы – 44%, городской округ Обь – 47%, городское поселение Мирный – 58%.

Имущественные доходы в крупных и средних городах составляют в основном 10–20% от общей их суммы. Выше всего эта доля в Барнауле (23%), Владивостоке (28%), Абакане (32%), а меньше 10% – в северных и малых городах, где ниже стоимость земли, а также в большинстве муниципальных районов.

На протяжении длительного периода удельный вес собственных налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов местных бюджетов устойчиво сокращается, а доля безвозмездных поступлений – возрастает (таблица 3).

Таблица 3. Доля безвозмездных поступлений в общих доходах бюджетов некоторых городов за 2008 г. и 2013 г., %

Город	2008 г.	2013 г.
Иркутск	16	32
Новосибирск	32	40
Благовещенск	38	70
Чита	32	47
Петропавловск-Камчатский	47	77
Бердск	57	71
Пыть-Ях	52	60
Усть-Илимск	46	61
Бийск (исключение из общего правила)	57	48

Это крайне опасный тренд, означающий снижение финансовой автономии муниципальных образований и усиление их зависимости от решений регионального уровня. По отдельным видам безвозмездных поступлений отмечена следующая картина.

Дотации важны для экономически слабых муниципальных образований (они могут входить в разные группы). В 2013 г. не получали дотации всего 22 муниципальных образования (16 городских округов, пять муниципальных районов и одно городское поселение). В большинстве остальных муниципальных образований удельный вес дотаций был незначителен, однако в 29 из них (свыше 30%) они составили

более 10% общих доходов бюджетов. Особенно велика доля дотаций в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), где нужны дополнительные расходы на безопасность: Северск и Зеленогорск – 32%, Железногорск – 33%. Значительные дотации могут получать и крупные, экономически состоятельные города. Так, в Кемерово в 2013 г. дотации составили 17% общих доходов бюджета, в Новокузнецке – 16%. Во многом это зависит от налоговой политики соответствующих субъектов РФ: сначала по максимуму отнять, а потом раздавать. В 2014 г. планируют обойтись без дотаций всего 16 муниципальных образований.

Субсидии. Многие муниципальные образования не планируют получение субсидий в 2014 г. или планируют в незначительных объемах. На основании предшествующих тенденций можно не сомневаться, что фактические объемы субсидий за 2014 г. вновь окажутся многократно выше плановых.

Субвенции – самый крупный источник безвозмездных поступлений, особенно в городских округах, выполняющих большие объемы государственных полномочий. В 2013 г. их удельный вес в общей сумме безвозмездных поступлений составил в Иркутске – 64%, во Владивостоке – 66%, в Кемерово – 67%, зато в Хабаровске – всего 7%. Такая разница определяется в первую очередь политикой субъектов РФ, решающих, какие конкретные государственные полномочия передавать или не передавать муниципальным образованиям. В планах на 2014 г. доля субвенций предусмотрена еще выше: в Красноярске – до 89% безвозмездных поступлений, в Иркутске – 98% и во Владивостоке – 99%. Это объясняется тем, что, как мы отмечали, в планах занижаются объемы субсидий в расчете на их увеличение в ходе исполнения бюджетов.

Некоторые субъекты РФ частично компенсировали снижение трансфертов поступлениями по дополнительным (сверх предусмотренных Бюджетным кодексом РФ) нормативам налоговых отчислений в местные бюджеты.

Так, дополнительные поступления от НДФЛ предполагают получать в 2014 г. 57 муниципальных образований (в 2013 г. – 62). Отметим, что 34 муниципальных образования планируют получать в 2014 г. долю платежей от налога, взимаемого в связи

с применением упрощенной системы налогообложения. Это меньше, чем в 2013 г. Реже используются для этой цели другие налоги: транспортный – семь муниципальных образований, на прибыль организаций – десять, на добычу полезных ископаемых – три, на имущество организаций – два. У получающих дополнительное финансирование от субъектов РФ по налогу на прибыль норматив отчислений остался на прежнем уровне, но количество таких муниципальных образований уменьшилось по сравнению с 2013 г. Увеличение (в основном незначительное) общей суммы поступлений по дополнительным нормативам отчислений в 2014 г. по сравнению с 2013 г. отмечается всего в 16 муниципальных образованиях.

Замена в межбюджетных отношениях прямых трансфертов на механизм дополнительных налоговых отчислений крайне выгодна для муниципальных образований и не требует дополнительных расходов из региональных бюджетов. Она позволяет сокращать встречные финансовые потоки и стимулировать муниципальные образования к наращиванию своего налогового потенциала. АСДГ предложила кардинальное решение данной проблемы: **установить на федеральном уровне общий порядок, согласно которому бюджетный дефицит муниципальных образований должен в первую очередь покрываться за счет всех видов налогов, собираемых на соответствующей территории и поступающих в бюджет субъекта РФ, и лишь недостающая часть дефицита покрывается за счет дотаций и субсидий.** Пока такое решение не принято, АСДГ рекомендовала органам местного самоуправления добиваться от субъектов РФ увеличения объемов дополнительных налоговых отчислений взамен дотаций и субсидий, а субъектам РФ – идти на такую замену.

К сожалению, данные поступления в большинстве муниципальных образований в 2014 г. по сравнению с 2013 г. снизятся. В первую очередь это можно объяснить пассивностью самих муниципальных властей. Да и рисковать кое-кому не хочется: дотация придет в утвержденной сумме и, возможно, с превышением, а дополнительный налог то ли удастся собрать, то ли нет. Но работу необходимо продолжить, и можно надеяться на конечный позитивный результат.

Расходы бюджетов и их структура

Фактическое перевыполнение плана доходов бюджетов в 2013 г. естественно повлекло за собой и перевыполнение плана расходов. Снижение расходов в 2013 г. произошло только в 11 муниципальных образованиях, тогда как первоначально планировали его 75 из 91 (таблица 4).

Таблица 4. Динамика изменения расходов по наиболее значимым разделам бюджетной классификации в 2014 г. в сравнении с 2013 г.

Направление расходов	Число муниципальных образований		Доля муниципальных образований, увеличивших расходы, %	
	увеличение расходов	уменьшение расходов	2014 г. к 2013 г.	2013 г. к 2012 г.
Всего	16	75	18	11
ЖКХ	15	76	16	9
Образование	36	55	40	57
Здравоохранение	10	81	11	8
Социальная политика	27	64	30	38
Капитальные вложения	18	73	20	9

Из года в год повторяется одна и та же картина. Большинство муниципальных образований показывает в планах снижение расходов в сравнении с фактическими за предыдущий год, а затем по факту отражает в отчетах рост расходов. Все это – дефекты нашей системы планирования.

Выполнение плана расходов в 2013 г. характеризуется следующим.

Относительно близки к плановым были фактические расходы на образование и на социальную политику. Это объясняется тем, что в данных сферах основную часть расходов составляют стабильные или планомерно возрастающие расходы на заработную плату бюджетников. Вследствие запланированного поэтапного роста заработной платы работников бюджетной сферы почти все муниципальные образования увеличили расходы на образование в 2013 г.

Менее прогнозируемы расходы на ЖКХ, в которых высок удельный вес затрат на оплату услуг подрядных организаций. Рост фактических расходов по сравнению с плановыми отмечен почти во всех муниципальных образованиях, хотя планировали его в 2013 г. лишь 15. Нестабильность в финансировании ЖКХ осложняет решение назревших проблем в столь важной для жизнеобеспечения населения сфере.

Финансирование здравоохранения из местных бюджетов в 2013 г. сохранили только 29 городов и районов, в остальных расходы будут полностью осуществляться соответствующими субъектами РФ. Идет дальнейший перевод этих расходов к субъектам РФ, поэтому их анализ становится неактуальным.

Особого рассмотрения заслуживает соотношение плановых и фактических расходов на капитальные вложения. Значительная часть этих расходов софинансируется из субсидий, получаемых от субъектов РФ. Поскольку в течение календарного года объемы субсидий могут значительно меняться, это влияет и на объемы капитальных расходов. Например, в Благовещенске на 2013 г. планировались капитальные расходы в размере 296,5 млн руб., а фактически исполнили – 4043,7 млн руб., или в 13,6 раза больше. Рост этих расходов по сравнению с плановыми составил 3747 млн руб., а неплановые субсидии – 5383 млн. руб. Связь очевидна. При этом капитальные вложения в 2013 г. планировали увеличить лишь 20% муниципальных образований.

Значительный удельный вес капитальных вложений в общей сумме расходов бюджетов в 2013 г. отмечается в следующих муниципальных образованиях: Благовещенск – 48%, Петропавловск-Камчатский, Южно-Сахалинск, Назарово – 34%. Обычно такие «всплески» связаны с реализацией крупных инвестиционных проектов. В муниципальных районах и городских поселениях в 2013 г. удельный вес капитальных затрат был незначителен.

В структуре расходов местных бюджетов наиболее существенное место занимают образование, затем ЖКХ и национальная экономика.

Удельный вес расходов на образование достаточно стабилен и в среднем составляет около 50% всех расходов. Но в бюджетах крупных городов их доля существенно ниже и колеблется в диапазоне 7–20%; в Новосибирске, Хабаровске – 30%.

Серьезную проблему для многих муниципальных образований представляет переход к программно-целевому методу планирования бюджетных расходов, при котором объемы расходов по каждой статье привязываются к достижению определенных показателей социально-экономического развития территорий. В экономической статистике появился показатель удельного веса расходов, осуществляемых в рамках целевых программ.

По данным за 2013 г., представленным муниципальными образованиями, удельный вес этих расходов колебался от нуля до 100%. И то и другое практически невозможно. В любом случае не обойтись без так называемых «непрограммных» расходов, не влияющих ни на какие целевые показатели (например, на содержание управленческого аппарата). И не может быть такой ситуации, когда при планировании бюджетных расходов не достигаются никакие измеримые их результаты. Такие цифры могут быть объяснены лишь тем, что **технология программно-целевого планирования в муниципальных образованиях еще только отрабатывается, и не все ясно понимают ее суть.** Переход на программно-целевые методы планирования расходов, особенно в части инвестиционных программ, позволит сделать более обоснованным и планирование доходов от безвозмездных поступлений, в особенности от субсидий, причем не только в годовом разрезе, но и в трехлетних бюджетах, и в планах на более отдаленную перспективу.

В целом в большинстве муниципальных образований в 2013 г. отмечен рост расходов по сравнению с запланированными. Относительно стабилен удельный вес расходов на образование, они преобладают в большинстве из них. В отношении перехода на целевые программы есть сомнение в реальности представленных показателей.

Сбалансированность бюджетов

подавляющее большинство муниципальных образований планирует и фактически исполняет бюджеты с дефицитом. В то же время в процессе исполнения бюджетов около трети муниципальных образований изыскивают дополнительные резервы и выходят на профицит бюджетов (таблица 5).

Процент дефицита (профицита) бюджетов рассчитывался по отношению не ко всем доходам бюджетов, а к сумме налоговых

и неналоговых доходов. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ дефицит не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. В расчетах не были учтены доходы по дополнительным нормативам, а также приносящая доход деятельность.

Таблица 5. Сбалансированность бюджетов в 2013–2014 гг., число муниципальных образований, ед.

Год	Профицит	Баланс	Дефицит
2013 (план)	8	10	73
2013 (факт)	32	1	58
2014 (план)	9	12	70

В 2013 г. 58 из 91 муниципального образования (64% от общего числа, в 2012 г. – 55%) исполнили свои бюджеты с дефицитом и 32 – с профицитом. В первой группе крупных городов (исключением были Владивосток и Иркутск) в восьми из десяти муниципальных образований фактически наблюдался дефицит бюджетов.

На 2014 г. 70 муниципальных образований утвердили свои бюджеты с дефицитом. Сбалансированный бюджет имеет место в 12 муниципальных образованиях, а у девяти – с профицитом (утверждение бюджета с профицитом может потребоваться, например, в связи с необходимостью погашения муниципального долга).

Несколько муниципальных образований утвердили бюджеты на 2014 г. с превышением 10%-го уровня дефицита, предусмотренного Бюджетным кодексом. В структуре их доходов преобладают трансферты, поэтому дефицит, отнесенный к незначительным собственным налоговым и неналоговым доходам, превышает уровень, предельно допустимый Бюджетным кодексом. Неясна законность утверждения такого размера дефицита местного бюджета.

Пути улучшения ситуации

Решение главных проблем финансового обеспечения муниципальных образований выходит за рамки настоящего

исследования. Однако представляется целесообразным высказать некоторые соображения, многие из которых неоднократно обсуждались в АСДГ и направлены в соответствующие органы государственной власти.

Прежде всего, необходимо изменить сам вектор финансово-бюджетной политики государства по отношению к местному самоуправлению – с фискальной на стимулирующую. Обеспечить выполнение поставленной Президентом Российской Федерации задачи развития финансово состоятельной власти на местах, достижения баланса между объемами полномочий местного самоуправления и их финансовым обеспечением. Для этого потребуются внести существенные изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ. Здесь необходимо отметить, что Федеральный закон от 27.06.2014 № 136-ФЗ, внесший кардинальные изменения в организационно-управленческую модель местного самоуправления, практически не затронул финансовую сторону проблемы. Исключение составляет сокращение перечня вопросов местного значения сельских поселений при сохранении налоговой базы. Основные финансовые проблемы местного самоуправления пока не решены, и неясно, за счет чего местная власть сможет стать финансово состоятельной.

Первоочередной задачей на этом пути представляется передача на муниципальный уровень всех видов налогов от малого бизнеса, что будет стимулировать органы местного самоуправления к его развитию.

Большие возможности имеются в сфере повышения имущественных доходов местных бюджетов. Среди конкретных мер отметим передачу на муниципальный уровень налога на имущество организаций, расположенных в общественно-деловых и жилых зонах населенных пунктов (офисные, торговые, досуговые и другие здания).

Необходимо принять решение о переводе в число объектов налогообложения не только земель, занятых под объектами обороны, безопасности и таможенных служб, по которым решения уже приняты, но и находящихся на муниципальных территориях земель железнодорожного транспорта, энергетики и других базовых отраслей экономики, освобожденных от уплаты земельного налога, поступающего в местные бюджеты. Рассмотреть вопрос об отмене федеральных льгот по местным налогам в целом.

Надо вернуться к проблеме изъятия в последние годы из компетенции муниципальных образований ряда вопросов социальной политики и общего здравоохранения, которые в течение столетий более эффективно решались на муниципальном уровне. Сознавая государственную значимость этих проблем, предлагаем использовать для них подход, принятый сегодня в школьном образовании, т.е. правовое регулирование стандартов и нормативов предоставления услуг и вытекающее из него финансирование является функцией органов государственной власти субъектов РФ, а практическая организация предоставления услуг в соответствии с указанными стандартами и нормативами становятся вопросами местного значения. Соответствующие социальные учреждения возвращаются в муниципальный статус.

Считаем, что необходимо реализовать предложение о максимально возможной замене дотаций и субвенций местным бюджетам на дополнительные отчисления от налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов РФ. Еще раз отметим, что эта мера не потребует дополнительных затрат, но позволит резко сократить встречные финансовые потоки и стимулировать муниципальные образования к наращиванию своего налогового потенциала.

Освоение методов программно-целевого планирования позволит повысить обоснованность отбора перспективных проектов и программ и сократить сегодняшний разрыв между плановым и фактическим распределением субвенций между муниципальными образованиями.

Выводы

В 2013 г. большинство муниципальных образований (82 из 91) выполнили планы по доходам с превышением. Это касается как собственных налоговых и неналоговых доходов, так и всех видов безвозмездных поступлений. Особо существенное превышение фактических доходов над плановыми имело место по субсидиям, которые трудно прогнозируются и могут возрастать в течение года во много раз.

Доходы бюджетов в расчете на одного человека в городских округах колебались в 2013 г. в самых широких пределах: от 6 тыс. до 132 тыс. руб. Наибольшие подушевые доходы имели место

в северных городах с нефтегазовыми отраслями экономики, наименьшие – в городах, не имеющих развитой промышленности.

В 2014 г. в сравнении с отчетными данными за 2013 г. прогнозируется сокращение общих доходов местных бюджетов (в 78 муниципальных образованиях из 91). Эта тенденция прослеживается не первый год и в сочетании с инфляционным ростом расходов свидетельствует об ухудшении финансового положения муниципальных образований. Более всего в 2014 г. снижаются объемы безвозмездных поступлений из других уровней бюджетной системы (80 муниципальных образований). Можно сделать вывод, что финансовое положение большинства из них в 2014 г. ухудшится. В то же время многие муниципальные образования «осторожничают» при оценке величины ожидаемых трансфертов, особенно субсидий, поэтому отчетные показатели за 2014 г. вновь окажутся значительно лучше плановых.

Перевыполнение плановых показателей 2013 г. по доходам привело к соответствующему перевыполнению планов по расходам, в том числе по капитальным. Однако на 2014 г. планируют увеличение расходов лишь 18% муниципальных образований, в том числе капитальных – 20%.

В структуре расходов бюджетов в 2013 г. и по плану на 2014 г. устойчиво сохраняется наиболее высокая доля расходов на образование. На втором месте – расходы на ЖКХ.

Процесс перехода на программно-целевые методы планирования бюджетных расходов проходит в муниципальных образованиях крайне сложно и неравномерно. По данным за 2013 г. разные муниципальные образования показали долю целевых расходов от нуля до 100%. Здесь не решен ряд методологических вопросов, и необходимо продолжать работу.

В 2013 г. около 35% муниципальных образований свели свои бюджеты с профицитом, хотя планировали его менее 9% муниципалитетов. В планах на 2014 г. бюджеты подавляющего большинства муниципальных образований вновь будут дефицитными.

Промышленная и инвестиционная политика на муниципальном уровне: уязвимые места

Д.В. СТРИЖАКОВ, кандидат экономических наук, заместитель главы Брянской городской администрации по финансам,

Е.Н. СТРИЖАКОВА, кандидат экономических наук, ГОУ ВПО Брянский государственный технический университет. E-mail: kathystr@inbox.ru

Статья посвящена вопросам формирования, принятия и реализации промышленной и инвестиционной политики на уровне субъектов Российской Федерации, муниципалитетов. Рассматриваются результаты государственной поддержки промышленности и мероприятий по созданию благоприятного инвестиционного климата. На примере города Брянска представлены уязвимые места реализации промышленной и инвестиционной политики на уровне муниципалитета.

Ключевые слова: инвестиционная политика, промышленная политика, межбюджетные отношения, разграничение полномочий, инвестиционный климат

«Три кита» промышленной политики

Рассмотрим проблемы формирования эффективной промышленной политики на примере муниципального образования г. Брянска – административного центра Брянской области.

В области незначительно развита добывающая промышленность: объем ее продукции в 2012 г. составил 400 млн руб. (0,004% от общероссийского). Обрабатывающие производства в общем объеме этой отрасли промышленности России занимают 0,44%, а производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 0,35% от всероссийских. Однако при этом происходит ощутимое снижение объема обрабатывающих секторов промышленности.

Индекс промышленного производства, по данным Федеральной службы государственной статистики, в Брянской области в 2011 г. составил 111,7% (в среднем по РФ – 104,7%). Однако с 2000 г. по 2011 г. он снизился на 5,6%, что указывает на значительное ухудшение положения промышленного производства в области.

В 2007–2012 гг. наблюдался рост стоимости основных производственных фондов предприятий г. Брянска и Брянской области, однако эта положительная динамика перекрывается негативной тенденцией увеличения степени износа основных фондов (таблица 1).

Таблица 1. Степень износа основных фондов крупных и средних предприятий по видам экономической деятельности, %

Показатель	Всего	В том числе на предприятиях:				
		с/х, охоты и лесного хозяйства	обраба- тывающих производств	строи- тельст- ва	торгов- ли	транспорта и связи
Коммерческие организации						
По области	46,0	26,7	42,7	52,8	54,0	52,3
По г. Брянску	47,9	15,5	42,5	44,5	54,4	53,0
Некоммерческие организации						
По области	55,2	51,8	51,2	45,9	53,7	45,9
По г. Брянску	56,3	47,5	41,7	42,1	50,0	42,3

Важнейший вопрос эффективной промышленной политики – повышение конкурентоспособности промышленной продукции, тесно связанное с состоянием основных фондов, поскольку продукция, произведенная на современном оборудовании, при прочих равных условиях является более качественной. Это самым тесным образом связано с развитием науки и высшего образования, повышением их престижа.

В Брянской области доля работников с высшим образованием увеличилась с 2002 г. по 2012 г. с 15,5% до 24,1%, растет и доля занятых с начальным профессиональным образованием – с 11,7% до 20,1% в 2012 г. при уменьшении доли занятых со средним профессиональным (с 30,2% до 24,5%), средним (полным) общим (с 34,8% до 28,3%) и основным общим (с 7,4% до 2,9%). При этом наблюдается явный перекоп: экономистов, юристов и управленцев выпускают больше, чем инженеров, конкурс на эти направления также гораздо выше, чем на технические специальности. Это приводит к перенасыщению рынка экономистами и юристами, престижность этих профессий привлекает наиболее талантливую молодежь, соответственно, снижается средний уровень интеллектуального капитала и качества образования будущих инженеров. А ведь именно эти специалисты будут основной силой развития промышленности через 10–15 лет.

Серьезная проблема – отток рабочей силы в более крупные города и за границу. Одна из причин – среднедушевые доходы в области в 2012 г., как и в предыдущие периоды, ниже средних по РФ на 24,83%, что и приводит к миграции населения.

Кроме того, численность трудоспособного населения в Брянской области уменьшилась на 14,8% от уровня 1979 г. Средний возраст занятых в экономике области за 2002–2012 гг. возрос с 38,3 лет до 40,2 лет, 40–49-летних стало меньше на 6%, а людей в возрасте 50–59 лет – на 8,1% больше.

Проблема нехватки трудовых ресурсов может быть решена только комплексно, на уровне государства – повышение реальной оплаты труда должно стать одной из приоритетных задач. Рост доходов населения поможет справиться с еще одной проблемой промышленности – недостатком платежеспособного спроса, увеличение которого будет стимулировать экономический рост.

Высокие издержки производства обусловлены рядом факторов, в частности бюджетной и налоговой политикой, формирующей потоки инвестиций в стране. В этой сфере логичным представляется, во-первых, использование налоговых льгот для ряда промышленных предприятий (например, в машиностроении или электронной отрасли) и дифференцированных налоговых ставок: введение более высоких ставок налогообложения в добывающих отраслях должно привести к повышению инвестиций в обрабатывающую промышленность.

На интеграцию усилий государства в сфере развития промышленного потенциала, создание системных долгосрочных стимулов для повышения конкурентоспособности российских промышленных компаний на внутреннем и мировом рынке направлены Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», а также государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 29 августа 2013 г. № 1535-р.

Государственной программой признается, что отрасли, продукция которых ориентирована на инвестиционный спрос (например, машиностроение), оказались в сложной ситуации, и без вмешательства государства по решению вопросов инфраструктурного, инвестиционного и инновационного характера они не смогут выйти на необходимый уровень конкурентоспособности,

адаптироваться и реализовать конкурентный потенциал на внешнем и внутреннем рынках. Для развития названного сектора экономики, выведения его на современный технологический, экономический и управленческий уровень требуется выработка государственной промышленной политики, определяющей национальные цели и приоритеты в сфере промышленности, формирование стратегии развития отраслей промышленности и инструментов их реализации.

При этом ставится задача сфокусировать ресурсы государства на решении системных проблем, тормозящих выход промышленности на инновационный путь развития. Среди них – структурные диспропорции промышленного комплекса, высокий износ основных фондов, низкая восприимчивость к инновациям, технологическое отставание, низкая производительность труда, высокая материало- и энергоемкость продукции, отсутствие современного оборудования для производства инновационной конкурентоспособной высокотехнологичной продукции, недостаточная доля продукции с высокой долей добавленной стоимости, дефицит квалифицированных кадров, а также недостаточные финансово-экономические возможности отраслей для инновационного развития.

Однако поддержка промышленности должна исходить из того факта, что государство не может финансировать на систематической основе часть текущих и капитальных затрат предприятий. Приоритеты финансирования должны быть отданы конкретным проектам. При этом предприятия и организации, уже получившие государственную поддержку, в дальнейшем могут рассчитывать на преференции за счет внебюджетных источников и в конечном итоге выйти на режим самостоятельного развития и генерации добавочной стоимости без прямого участия и финансовой поддержки государства.

Инвестиций больше, доходов – меньше

Задача перехода на усовершенствованные, более эффективные инновационные технологии в отраслях обрабатывающей промышленности стоит не только перед Правительством РФ, но и перед администрациями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако мотивация по решению названной задачи на различных уровнях государственного управления зачастую отсутствует, особенно уязвимы муниципалитеты.

Один из основных вопросов федерального, регионального, местного значения – формирование и исполнение бюджета. Наполняемость бюджета зависит от экономической ситуации в стране, конкретном регионе, районе, городском округе, с учетом темпов экономического роста и, что немаловажно, нормативов отчислений налоговых поступлений. **Существенная централизация налоговых потоков на федеральном уровне и уровне субъекта Российской Федерации фактически выдавила из процесса реализации государственной промышленной политики муниципалитеты. Прилагаемые на муниципальном уровне усилия в части создания благоприятного инвестиционного климата, содействия модернизации производств не сопровождаются должными поступлениями в бюджет, муниципалитет не является выгодоприобретателем результатов своей деятельности.**

Так, например, проблемы исполняемости бюджета отражаются и на инвестиционной привлекательности Брянска, несмотря на значительную работу, проводимую всеми структурами администрации города по формированию благоприятного инвестиционного климата.

На территории города разработана и утверждена Концепция инвестиционной политики в г. Брянске, сформирован план, включающий около 50 мероприятий по реализации инвестиционной политики, который определяет порядок взаимодействия структур администрации города по их исполнению. В соответствии с ним разработаны и утверждены «Стратегия социально-экономического развития города Брянска до 2025 года», нормативно-правовая база по залоговому фонду Брянска. В городе реализуется около 20 инвестиционных проектов общей стоимостью более 10 млрд руб. Наиболее крупные проекты осуществляют такие предприятия, как ОАО ПО «Бежицкая сталь» (5,3 млрд руб.), ЗАО УК «БМЗ» (2,3 млрд руб.), ЗАО «Брянский автомобильный завод» (1 млрд руб.), ЗАО «Группа Кремний Эл» (580 млн руб.), ОАО «Чистая планета» (423 млн руб.).

Осуществляется комплексное освоение ряда инвестиционных площадок (строительство жилых домов с объектами культурно-бытовой инфраструктуры, торгово-развлекательного центра «АЭРО ПАРК» с объемом инвестиций 2,3 млрд руб.).

Обеспечивается информационная поддержка потенциальных инвесторов об инвестиционной привлекательности города

и инвестиционных проектах и площадках, предлагаемых к реализации. Так, ежегодно в сети Интернет размещается информация, включающая инвестиционный паспорт и электронный каталог инвестиционных проектов и площадок. Ежегодно издаются информационные брошюры и листовки с целью распространения среди потенциальных инвесторов. Стало постоянным участие в инвестиционных семинарах, «круглых столах», выставках, форумах, конкурсах, инвестиционных рейтингах (рейтинг РБК, конкурс «Лучшее муниципальное образование Брянской области»).

В 2013 г. в рейтинге российских городов по привлекательности для бизнеса, проводимом журналом «РосБизнесКонсалтинг», среди 74 городов Брянск занял 43-ю позицию.

Инвестиционный поток в экономику города на протяжении ряда лет последовательно возрастает, увеличившись в 2012 г. по сравнению с 2009 г. более чем в два раза – с 6,5 до 14,2 млрд руб. За январь-декабрь 2013 г. объем инвестиций в основной капитал составил 14,5 млрд руб.

Более половины всех инвестиций направлены на приобретение машин, оборудования и инструментов, остальная часть – в здания, сооружения. Поступление иностранных инвестиций в экономику Брянска в январе-декабре 2013 г. практически удвоилось в сравнении с 2009 г. и составило 41,0 млн долл. Из них 55,7% направлены в оптовую и розничную торговлю, 33,5% – в обрабатывающие производства. При этом более 90% – это прочие инвестиции, оставшаяся часть – прямые.

Однако, несмотря на динамичный рост инвестиций в экономику Брянска, собственные доходы бюджета города либо не претерпевают существенных изменений, либо даже снижаются (таблица 2).

Таблица 2. Динамика собственных доходов и инвестиций г. Брянска в 2010–2014 гг.

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014 (план)
Инвестиции крупных и средних организаций в основной капитал, млрд руб.	10,93	14,71	14,19	14,5	21,8
Налоговые и неналоговые доходы бюджета г. Брянска, млн руб.	3 270,3	3 444,4	3 348,9	3 509, 9	2 612,2

В целом социально-экономическое положение Брянска за 2011–2013 гг. характеризуется удовлетворительной динамикой: растут объемы отгруженной продукции собственного

производства крупных и средних предприятий, а также объем работ, выполненных крупными и средними организациями по виду деятельности «Строительство», в том числе и в жилищном секторе, увеличиваются объемы перевозок грузов, оборот розничной торговли, платных услуг населению.

Но при этом ухудшаются финансовые показатели – финансовый результат, полученный крупными и средними предприятиями, снижается, почти на 50% выросла кредиторская задолженность (в том числе просроченная – почти в четыре раза), на треть возросла дебиторская задолженность.

Поэтому ключевую задачу муниципалитета в реализации эффективной инвестиционной, промышленной политики нельзя считать решенной. И причина этого – не столько в качестве действий и усилий по привлечению инвесторов в город, модернизации производства, внедрению новых технологий, сколько **в отсутствии бюджетной мотивации**. Так, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налоги на прибыль, на имущество в соответствии с действующим бюджетно-налоговым законодательством поступают в бюджеты субъектов и федеральный бюджет.

С 1 млрд руб. инвестиций в бюджет города поступает порядка 1 млн руб., или 0,1% от реализуемого инвестиционного проекта (в основном это норматив 15% от НДФЛ и 1% – от установленно-го субъектом дополнительного норматива отчислений от налога на доходы физических лиц). И это в лучшем случае, то есть тогда, когда речь идет о новом строительстве. При модернизации же производства чаще всего проводится последующая оптимизация численности работающих, а не создание новых рабочих мест. Другими словами, **от инвестиций, вложенных в модернизацию производства, а это для Брянска около 10 млрд руб. ежегодно, при нынешних межбюджетных отношениях в городскую казну практически ничего не поступает**.

Причины сложившейся ситуации следующие: в 2009–2013 гг. были внесены значительные изменения в федеральные и областные законодательные акты в части нормативов отчислений налогов и иных обязательных платежей в муниципальный бюджет. Так, снижение в 2009 г. норматива отчислений по налогу на доходы физических лиц с 42% до 31% и по налогу на имущество организаций с 20% до 0% привело к общей потере

бюджета города, равной 516,5 млн руб. (415,5 млн и 101 млн руб. соответственно).

С 2012 г. норматив зачисления НДС был уменьшен еще на 10%, государственная пошлина за регистрацию транспортных средств стала зачисляться в федеральный бюджет, а штрафы за нарушение правил дорожного движения – в областной, что привело к общим потерям муниципального бюджета в 659,6 млн руб. (533,8 млн, 100,7 млн и 25,1 млн руб. соответственно).

И наконец, изменение областного и федерального законодательства в 2013 г. в части уменьшения на 5% норматива зачисления НДС (до 16%), направления налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в областной бюджет, штрафов за нарушение миграционного законодательства – в федеральный бюджет, приведет к общим потерям в размере не менее 1108 млн руб. (379 млн, 773,5 млн, 23 млн руб. соответственно). Разница в 67,5 млн обусловлена зачислением с 2014 г. в муниципальный бюджет части доходов от уплаты акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, а также доведением с 80% до 100% норматива зачисления доходов от арендной платы за неразграниченные земли.

Конечно, ряд изменений в части нормативов отчислений обусловлен передачей полномочий по финансированию медицины, дошкольного образования, однако эти изменения коснулись именно тех налоговых источников, которые связаны с реализацией эффективной инвестиционной политики муниципалитета.

Кроме того, сегодня одной из самых востребованных инвесторами форм государственной (муниципальной) поддержки является возможность получения налоговых льгот. Однако, в соответствии с действующим на территории Брянской области законодательством, **для бюджетов городских округов не установлен норматив зачисления по налогам на имущество организаций и на прибыль. В связи с этим предоставление налоговых льгот инвесторам на муниципальном уровне невозможно.**

Главная проблема Брянска – невозможность самостоятельно распоряжаться основным инвестиционным ресурсом – землей. Отсюда – привлечение инвесторов, деятельность которых направлена на строительство и возведение новых объектов, напрямую зависит от действий органов власти субъекта РФ, так как функции по распоряжению земельными участками на территории города,

государственная собственность на которые не разграничена, с 2006 г. возложены на администрацию Брянской области.

Все эти проблемы не новы, с ними сталкиваются и другие органы местного самоуправления. Это подтвердил опрос 700 муниципальных образований, проведенный Всероссийским советом местного самоуправления в 2013 г. Поэтому, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета РФ от 27 декабря 2012 г. № пр-144ГС в целях стимулирования инвестиционной политики Агентством стратегических инициатив в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» разработан Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании.

Однако **описанное положение дел с межбюджетными отношениями и возложение функций по распоряжению неразграниченными землями в городе на субъект РФ сведет на нет усилия по внедрению названного стандарта**. А он предусматривает разработку и реализацию весьма перспективных и действенных мероприятий местных администраций, а именно:

- утверждение инвестиционной стратегии муниципального образования;
- формирование и периодическое обновление плана создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры;
- подготовку ежегодного послания главы муниципального образования;
- разработку и принятие нормативной правовой базы по инвестиционной деятельности, включая механизмы защиты прав инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности;
- формирование коллегиального органа по вопросам инвестиционного климата;
- выделение в структуре администрации самостоятельного специализированного структурного подразделения либо учреждение специализированной организации по вопросам привлечения и сопровождения инвестиций;
- создание доступной инфраструктуры в целях размещения производственных объектов инвесторов (промышленных и технологических парков, бизнес-инкубаторов);
- формирование механизмов профессиональной подготовки и переподготовки по специальностям, соответствующим

стратегии развития муниципального образования и потребностям инвестора;

- создание специализированного раздела на сайте муниципального образования, посвященной инвестиционной деятельности;
- разработку регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна»;
- подготовку и принятие главой муниципального образования Инвестиционной декларации;
- реализацию оценки регулирующего воздействия принятых и принимаемых нормативно-правовых актов, затрагивающих предпринимательскую деятельность;
- организацию системы обучения, повышения квалификации и оценки компетентности сотрудников профильных органов муниципальной власти и специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами;
- формирование системы управления земельно-имущественным комплексом, соответствующей инвестиционным приоритетам;
- организацию обратной связи инвесторов и руководства муниципального образования в целях оперативного решения возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем.

В г. Брянске большая часть названных мероприятий уже осуществляется, но ряд из них (формирование системы управления земельно-имущественным комплексом, соответствующей инвестиционным приоритетам муниципального образования; разработка регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна»; создание доступной инфраструктуры в целях размещения производственных объектов инвесторов) реализовать пока не представляется возможным.

Таким образом, назрела объективная необходимость кардинального пересмотра действующего законодательства – разграничения полномочий федеральных, региональных органов власти и местного самоуправления в вопросах формирования и реализации промышленной и инвестиционной политики с обязательным постепенным переносом центра тяжести налоговых потоков (сопряженных с результатами эффективной инвестиционной и промышленной политики – налоги на прибыль, на имущество юридических лиц) в муниципальные бюджеты.

Полномочия муниципальных органов управления – инструмент экономического развития территории

А.П. КУЛАЕВ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.
E-mail: apkulaev@mail.ru

Современные реалии развития России требуют поиска и применения новых подходов к формированию и использованию ее экономического потенциала. Особую роль в этом процессе играют местные власти, находящиеся в непосредственном взаимодействии с населением. Рассмотрены потенциальные и реальные возможности органов местной власти оказывать влияние на социальные и экономические процессы на конкретной территории на примере Новосибирска.
Ключевые слова: история России, местное самоуправление, доходы, полномочия, законодательные изменения

Исторический экскурс и параллели

Самоуправленческие начала в организации местной жизни были присущи народам России с давних времен¹. Одной из первых форм территориального самоуправления Древней Руси были соседские общины-верви. Вервь объединяла несколько семей одного племени и входила в состав волости, которая тяготела к определенному стольному городу. Главным способом самоуправления была вечевая демократия, которая выросла из племенных собраний. В средневековой Руси примером самоуправления могут служить земские избы, существовавшие в городах и волостях. В их ведении были сбор налогов, хозяйственные и судебные дела. Земской староста, земской дьяк и целовальники избирались из зажиточных посадских людей и государственных (черносошных) крестьян на один-два года или на неопределенный срок. В выборах участвовало все тяглое население, посадские люди, крестьяне. В число избирателей не входили служилые люди, не находившиеся под властью земских изб.

¹ Юдахина И.В. Становление местного самоуправления в России (исторический опыт и современные тенденции) // Армия и общество. – 2009. – № 4. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-istoricheskij-opyt-i-sovremennye-tendentsii>

Общественная самодеятельность на уровне местных структур до XVI в. не была нормирована законом и фактически развивалась на основе народного обычая, сложившихся традиций. Отсчет российского опыта местного самоуправления, по мнению большинства историков и правоведов, начинается с Ивана IV².

Классическими образцами самоуправляющихся городских общин Древней Руси являются Новгород и Псков. Их жители выработали стабильную форму полномочного народного собрания. Согласно грамотам тех лет, для признания вече нужен был определенный состав участников. Однако инициаторами созыва вече могли выступать как народ в целом, князя, так и отдельные частные лица.

Указ Ивана IV под названием «Приговор царской о кормлениях и о службах» (1555–1556 гг.) фактически определял проведение земской реформы и ликвидацию системы «кормлений», что способствовало повсеместному учреждению земских властей. В уездах и волостях, где не было помещичьего землевладения, черносошные и дворцовые крестьяне и посадские люди получили право выбирать «излюбленных голов» (старост) и «лучших людей» – земских судей, целовальников. Делопроизводство вел выборный земский дьяк.

Справочно. Кормление – вид пожалования великих и удельных князей своим должностным лицам, по которому княжеская администрация содержалась за счёт местного населения. Князь посылал в города и волости бояр в качестве наместников и волостелей, других служилых людей – тиунами, и население обязывалось их содержать («кормить») в течение всего срока службы. При вступлении кормленщика в должность население платило ему «въезжий корм». «Корм» давали обычно три раза в году – на Рождество, Пасху и Петров день – натурой: хлебом, мясом, сыром и т. д.; для лошадей поставлялись овёс, сено. Кроме того, кормленщики собирали в свою пользу различные пошлыны: судебные, за клеймение («пятнание») и продажу лошадей, «полавочное», мыт и др. За счёт этих сборов они жили и содержали свою челядь. Наибольшего развития система кормлений достигла в XIV–XV веках.

² URL: <http://www.salavatsovet.ru/istoriya-razvitiya/>

Кормления порождали произвол и злоупотребления местных властей, заинтересованных в обогащении в период пребывания в кормленщиках. Поэтому уже с XV века московские великие князья регламентировали их доходы путём выдачи специальных «кормленных» и уставных грамот. В конце XV – начале XVI века происходил перевод натуральных кормов в денежные.

Наиболее значительные преобразования произошли в начале 60-х г. XIX в.: вскоре после отмены крепостного права Александр II подписал указ о введении с 1 января 1864 г. Положения о земских учреждениях. Зарождению земства способствовал указ от 19 февраля 1861 г., согласно которому более 20 млн крепостных крестьян получили «вольную». Земская (1864) и городская (1870) реформы преследовали цель децентрализации управления и развития начал местного самоуправления в России.

В основе реформ лежало два принципа. Первый – выборность власти: все органы местного самоуправления избирались и были под контролем не только избирателей, но и представительной власти, а обе ветви власти контролировал закон. Второй – местное самоуправление должно было иметь реальную финансовую основу своей деятельности. В XIX в. до 60% всех собираемых с территорий платежей оставалось в распоряжении земства, т. е. городов и уездов, по 20% уходило в госказну и губернию. Такое распределение доходов позволяло местному самоуправлению быть реальной властью на территории и успешно решать вопросы местного значения. Сегодня ситуация противоположная.

Данная реформа была направлена на укрепление самостоятельности местных обществ, их органов, объединение различных групп населения, сословий в решении общих задач по месту жительства. Земское самоуправление рассматривалось как обособленное публичное управление, лишь опекаемое и контролируемое в известных пределах государством.

Органы земств по Положению 1864 г. – уездные и губернские земские собрания (представительные и распорядительные органы) – избирались на три года, уездные и губернские земские управы (коллегиальные исполнительные органы) избирались из своего состава уездными, губернскими собраниями на тот же срок. Органы городского самоуправления по Положе-

нию 1870 г. – городские избирательные собрания, городские думы (представительные и распорядительные органы) – избирались на четыре года, а городские управы (коллегияльные исполнительные органы) – на срок их полномочий городскими думами.

Земские и городские учреждения образовывались как органы сословные, но с учетом сословного деления населения. Для производства выборов уездных земских собраний избиратели уезда делились на три группы (курии): уездных землевладельцев, горожан (собственников недвижимого имущества) и крестьян. Выборы гласных осуществлялись куриями на их съездах раздельно. Губернские собрания избирались уездными собраниями путем тайного голосования, в рамках многоступенчатых выборов.

Губернские, уездные земские органы занимались делами, относящимися к хозяйственным нуждам соответствующих губерний, уездов. Земства ведали своими имуществами, капиталами, денежными сборами, благотворительными заведениями, а также устройством и содержанием принадлежащих им зданий, сооружений, путей сообщения, обеспечением народного продовольствия, прекращением нищенства, управлением взаимным земским страхованием имущества. Они участвовали в попечении о народном образовании, здравоохранении, содействовали развитию местной торговли и промышленности, предупреждению падежей скота, охране хлебных посевов. Аналогичные вопросы, как в части местных, так и государственных задач, решали органы городского самоуправления с учетом своеобразия городских поселений. Так, на них возлагалось обеспечение благоустройства городов, воинского постоя, содержание городских коммуникаций, все это – прототипы сегодняшних вопросов местного значения.

Позднее данные законодательные акты были изменены Александром III в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 г. и «Городовом положении» от 11 июня 1892 г. Предпринятые изменения обычно именуют контрреформами. В целом они сводились к усилению государственного контроля над земствами, закреплению их положения как особого звена государственных учреждений, расширению представительства в них дворян. По сути, похожие процессы

можно наблюдать в современном законодательстве о местном самоуправлении в России.

После Октябрьской революции 1917 г. все представительные органы сверху донизу входили в единую систему государственной власти. Это, естественно, изменило представления о местном самоуправлении как самоуправлении населения. Местное самоуправление в виде Советов народных депутатов фактически стало низовым звеном единого государственного аппарата.

К идее местного самоуправления вернулись в конце 1980-х годов в связи с реформой государственной власти в стране, а также под воздействием движения молодежных жилищных комплексов (МЖК). В январе 1989 г. МЖК Сибири и Дальнего Востока учредили «Союз движения за создание территориально-социальных комплексов (ТСК)». ТСК создавались на базе МЖК и развивались в первичные звенья местного самоуправления на территориях микрорайонов. Затем это движение при поддержке местных органов власти трансформировалось в территориальное общественное самоуправление (ТОСы). На Съезде народных депутатов СССР депутат Верховного Совета СССР академик В.А. Коптюг выступил с предложением внести в Конституцию СССР положения, закладывающие основу развития местного самоуправления. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990), закон РСФСР «О местном самоуправлении» (1991) сыграли большую роль в становлении этой ветви власти. Были разграничены полномочия между местными советами и администрациями, введены судебные и некоторые иные гарантии местного самоуправления.

В 1993 г. в период поэтапной конституционной реформы Президент РФ провёл реформу местного самоуправления. Деятельность местных советов была прекращена, распорядительные полномочия переданы местным администрациям, а выборы новых представительных органов местного самоуправления были отложены на 1994 г.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе и при определении структуры входящих в него органов. В 1995 г. принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В 1997 г. и 2000 г. к нему

принимались существенные поправки о местном самоуправлении в городах федерального значения и об ответственности соответствующих органов и их должностных лиц.

Новый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 г., положил начало муниципальной реформе, которая должна была закончиться к 2009 г. Однако, по признанию Д.А. Медведева, реальное самоуправление в России не было создано даже к 2011 г.: «Муниципалитеты – это органы местного самоуправления. Формально не государственные, но мы же понимаем, что это такое же государство»³.

В мае 2014 г. введены два новых типа муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением, внутригородской район – муниципальное образование на части территории такого городского округа. Процесс изменений в сфере местного самоуправления продолжается.

Современные проблемы местного самоуправления на примере Новосибирска

Крупные города являются локомотивами развития регионов и федеральных округов России. Они – центры агломераций, в них концентрируется научно-исследовательская база страны и формируется технологическая основа для освоения инноваций в бизнесе и производстве. Однако из-за несовершенства законодательства о муниципальных образованиях и межбюджетных отношениях, не обеспечивающего необходимой корреляции между расходными обязательствами органов местного самоуправления и получаемыми налогами, города испытывают значительные трудности, в первую очередь в отношении развития инфраструктуры, включая систему образования, здравоохранение, ЖКХ, жилой фонд, дороги и мостовые переходы. Покажем это на примере Новосибирска, который по площади и численности жителей (более 1,5 млн чел.) является самым крупным муниципальным образованием в России и третьим городом после Москвы и Санкт-Петербурга. На территории Новосибирска

³ Цит. по: URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8

сосредоточен мощный научно-технический, образовательный, культурный, транспортно-логистический потенциал.

Анализ тенденций, сформировавшихся при использовании городского менеджмента, который сложился к концу 1990-х годов и опирался на ресурсы города с ориентацией на поддержку бюджета субъекта Федерации и ресурсы, выделяемые в рамках федеральных проектов, показывает следующее. За последнее десятилетие меняется структура доходов городского бюджета и растет внутренний долг, поскольку поддержка со стороны бюджета субъекта Федерации и федерального бюджета во многом зависит от состояния последних.

Объем имущества, используемого для привлечения доходов в городской бюджет, сократился почти в 5 раз – с 31,5 млрд руб. в 2007 г. до 6,48 млрд руб. в 2013 г. Снизились и доходы от использования муниципального имущества в целом. В 2007 г. доля доходов бюджета города от использования имущества составляла 11,4%, в 2013 г. – 7,1%, а в 2016 г. прогнозируется на уровне всего 2,6%. В то же время увеличение объемов имущества, используемого для осуществления полномочий местного самоуправления (находящееся на балансе муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений), с 37,9 млрд руб в 2007 г. до 82,2 млрд руб. в 2013 г. приводит к росту налогового бремени на муниципальный бюджет. При таких двух противоположных тенденциях муниципальное имущество превращается из экономической основы местного самоуправления в обременение. Расчетная максимальная сумма налога на имущество организаций выросла с 909 млн руб. в 2007 г. до 1973 млн руб. в 2013 г. В результате требуется принятие решений о льготах по налогу на имущество организаций муниципальной собственности.

Меняется в худшую сторону и структура собственности в земельной сфере, что уже сейчас отражается на доходах городского бюджета от использования земельных ресурсов города. Так, с 2007 по 2013 гг. площадь земель, переданных в пользование и владение, выросла на 27,2%, а сдаваемых городом в аренду – сократилась на 27,4%, площадь земель, находящихся в собственности граждан, увеличилась в 3,8 раза, в собственности юридических лиц – почти в 2,26 раза. При этом общая площадь используемых земель за эти годы выросла на 43,6%.

Наблюдается относительное снижение доходности использования земельных ресурсов. Доходы бюджета от продажи земельных участков, сдачи в аренду, земельного налога в абсолютном выражении в 2007 г. составляли 5739,0 млн руб., по прогнозу на 2016 г. – 5974,3 млн руб. Таким образом, с учетом инфляции абсолютное значение доходов от использования земельных ресурсов Новосибирска сокращается. Удельная доходность (отношение доходов от использования к площади земельных ресурсов) тоже снижается: с 0,3787 млн руб./га в 2007 г. до 0,2645 млн руб./га в 2013 г. И это – объективные закономерности в условиях существующего правового поля.

Меняется роль городского бюджета в развитии и обеспечении жизнедеятельности города. Падает доля городского бюджета и бюджета развития Новосибирска в общем объеме финансовых ресурсов (сумма доходов бюджета города, прибыли прибыльных предприятий, инвестиций в основной капитал, фонда заработной платы, суммы пенсионных выплат) с 12% в 2007 г. до 5,7% в прогнозе на 2016 г. Возможности использования бюджета как инструмента управления развитием и жизнедеятельностью города и, как следствие, роль местного самоуправления в жизни города уменьшаются. Так, доля инвестиций в основной капитал города за счет всех источников финансирования от инвестиций в основной капитал в целом по городу сократилась с 10% в 2008 г. до 2,9% в 2013 г.

В структуре доходов исполненных бюджетов наблюдаются тенденции, свидетельствующие о возрастании роли вышестоящих бюджетов в формировании городского бюджета и в развитии города и о снижении доли неналоговых доходов. Так, доля неналоговых доходов сократилась с 30,8% в 2008 г. до 18,3% в 2013 г. и по прогнозам до 2016 г. будет падать. Доля налоговых доходов возрастает, причем за счет налогооблагаемой базы, не регулируемой муниципальными органами власти. Налоговые доходы, подведомственные городу, либо не растут, либо имеют тенденцию к снижению.

При этом за последние годы число вопросов местного значения городского округа, по которым у органов местного самоуправления имеются расходные полномочия, выросло. На момент принятия закона ФЗ № 131 в ведении у городского округа был, за

исключением общих управленческих, 21 такой вопрос (оказание скорой и первичной медицинской помощи, помощи женщинам в период беременности, во время родов и после родов, обеспечение потребления различных услуг на территории (транспорт, энергоснабжение, торговля, досуг и развлечения и др.), общего образования, захоронения, санитарное и техническое содержание территории).

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

Необходимость решения острейших вопросов развития и жизнедеятельности города Новосибирска, таких, как развитие транспортной инфраструктуры, строительство детских дошкольных учреждений и школ, капитальный ремонт объектов образования и здравоохранения, благоустройство дворовых территорий и капитальный ремонт жилого фонда и т.д., вынуждает город заимствовать финансовые ресурсы, что приводит к росту нагрузки на текущие бюджеты и бюджеты будущих периодов. Внутренний долг города и соответственно затраты на его обслуживание продолжают расти: в 2013 г. он составил 54,0% от собственных доходов городского бюджета, в 2015 г. прогнозируется на уровне 59,7%.

Таким образом, анализ состояния экономической основы развития города Новосибирска показывает, что при сохранении существующих тенденций неизбежны негативные последствия:

- рост числа вопросов местного значения;
- уменьшение доходов городского бюджета от использования муниципального имущества и земельных ресурсов;
- снижение доли доходов городского бюджета в общей сумме финансовых ресурсов города;
- сокращение доли инвестиций в основной капитал города за счет всех источников в общем объеме инвестиций в основной капитал по городу в целом;
- рост внутреннего долга города и затрат на его обслуживание.

Очевидно, что продолжение существующих тенденций в дальнейшем отрицательно скажется на социально-экономическом положении города и приведет к серьезным противоречиям между возрастающим числом расходных полномочий местного самоуправления и сокращающейся ролью его экономической основы в реализации этих полномочий, между задачами экономического развития города и полномочиями городского самоуправления. Будут нарастать диспропорции в развитии социально-бытовой, инженерной и транспортной инфраструктуры, замедлится реализация конкурентных преимуществ города.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ. По существу, при действующем порядке формирования бюджета города это означает, что **местное самоуправление будет испытывать постоянный дефицит финансовых средств на решение вопросов местного значения даже по перечню, утвержденному федеральным законом.** Реальная практика бюджетного планирования такова, что муниципальным бюджетам приходится участвовать в «дофинансировании» выполнения обязательств субъекта Российской Федерации и федерального уровня.

Ситуацию можно несколько смягчить за счет изменения расходных полномочий и использования резервов дополнительных доходов и более жесткой экономии бюджетных средств. *Первое направление* – передача части ресурсоемких полномочий на уровень субъекта Федерации. Сейчас реализуются такие решения по передаче здравоохранения в городе Новосибирске. Существуют реальные предпосылки к принятию аналогичных решений и в сфере образования. Государство в лице субъекта Федерации передало в муниципальный бюджет максимально возможную

в рамках федерального законодательства долю налога на доходы физических лиц.

Второе – реализация мер, направленных на наполнение доходной части бюджета города путем более жесткого подхода к использованию базы муниципальных налогов и за счет передачи ряда налогов в муниципальный бюджет. Особого внимания заслуживают земельный налог и налог на имущество физических лиц. Сегодня в Новосибирске при массовом строительстве нового жилья суммы налога на имущество физических лиц растут непропорционально. Кроме того, действующий сегодня порядок налогообложения имущества физических лиц не учитывает социальную сущность жилья в современной России, что приводит к стремлению собственников уйти от налогообложения, используя недостатки законодательства. При адекватной деятельности органов налогового надзора, по предварительным расчетам, можно за счет увеличения сбора налогов значительно пополнить доходы городского бюджета. И это реализуемо в рамках существующего правового пространства.

Однако перспективные планы развития городской инфраструктуры, необходимость ремонта материально-технической базы города сегодня невозможны без использования заемных средств, что в перспективе приведет к возрастанию внутреннего долга. Поэтому в средне- и долгосрочной перспективе необходимы меры, позволяющие активно использовать другие инструменты решения проблемы. Нужны новые инициативы и подходы.

Укрепление экономической основы местных бюджетов

Для ускорения экономического развития города потребуются новые подходы и инструменты и новые управленческие решения, которые должны опираться на социальный и человеческий капитал. Необходимы механизмы формирования, инициирования и реализации различных экономических, социальных и других проектов с привлечением инвестиций, которые позволят увеличить объемы производства с последующим пополнением доходов бюджета через возрастающие налоги, доходы от использования земли и т.д.

Приведем примеры. Новосибирская агломерация расположена на юге Западной Сибири, в относительно благоприятных для развития сельского хозяйства условиях. Потенциал производства сельскохозяйственной продукции превышает потребности населения Новосибирской области. Здесь складывается благоприятная конъюнктура для пищевой промышленности и глубокой переработки сельхозпродукции, комплексного использования сельскохозяйственного сырья, микробиологической отрасли.

Город Новосибирск обладает потенциалом для развития внутреннего пространства. Так, из 50667 га территории города используется только 39,1%, в том числе 7,8% занимают садоводческие общества, трансформирующиеся в зоны малоэтажной жилой застройки. Большие возможности существуют и для развития рекреационных зон, расположенных на территории города или непосредственно к нему примыкающих. Эти объекты обладают высоким потенциалом привлечения инвестиционных ресурсов в развитие жилищного строительства, производства, физической культуры, спорта и отдыха.

Использование этих и других возможностей развития города требует изменений в сфере планирования и подготовки решений, в частности разработки перспективных концепций развития территорий (микрорайонов, жилых зон) города, учитывающих их особенности и ориентированных на создание комфортной среды жизнедеятельности, инфраструктурных паспортов территорий города как инструмента мониторинга внутренних пропорций и комплексного развития социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, а также введения сводного территориального планирования.

Наряду со стратегическим планом устойчивого развития Новосибирска и генеральным планом должна создаваться пространственная концепция, которая будет использоваться для разработки и корректировки генерального плана города и перспективных отраслевых планов. В ее основу могут быть положены комплексные целевые программы, генеральные схемы развития транспортной и инженерной инфраструктуры и их элементы. На основе данной концепции будут разрабатываться пространственные схемы развития и размещения основных отраслей городского хозяйства и производства,

инфраструктурные паспорта районов и микрорайонов. Отсутствие таких схем часто приводит к принятию решений по использованию земельных участков исходя из текущих задач, что вступает порой в противоречие с перспективами развития города.

Необходим проектный подход к развитию и реновации промышленных зон, зон застроенных и не освоенных территорий, отдельных площадок и др.

Очень важно вовлечение через развитие коммуникаций, краудсорсинг, конкурсы, гранты и т. п. креативных жителей и экспертных сообществ в формирование перспективных направлений, проектов развития отдельных территорий, объектов города (в области градостроительства, реновации промышленных зон, застроенных территорий, внутренних рекреационных зон города, микротерриторий, развитию и оформлению дворовых территорий и др.).

Иными словами, необходимо развивать инструменты, направленные на поиск конкурентных преимуществ и потенциалов территории, которые в дальнейшем трансформировать в экономические и инвестиционные проекты.

Для развития экономической основы местного самоуправления целесообразно расширение полномочий городских округов в области экономической и промышленной политики и формирования доходов бюджета в следующих направлениях.

- Увеличить в 1,5–2 раза (ст. 61.2. Бюджетного кодекса РФ) норматив зачисляемого в бюджеты городских округов федерального налога на доходы физических лиц.
- Внести в федеральный закон РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» поправку о наделении крупных городских округов правами и возможностями осуществлять на своей территории научную, промышленную, инновационную и кадровую политику, предусмотрев также в Бюджетном кодексе РФ зачисление в бюджеты этих городских округов по определенному нормативу части налога на прибыль организаций. Это создаст мотивацию местных властей к модернизации промышленности и развитию малого и среднего научно-производственного бизнеса.
- Внести в Бюджетный кодекс РФ поправку, предусматривающую зачисление в бюджеты городских округов части

транспортного налога и налога на имущество организаций в полном объеме, так как городские округа сегодня несут существенное бремя по развитию и содержанию улично-дорожной сети и благоустройству территории города.

- Законодательно наделить органы местного самоуправления правом инициировать и активно участвовать в формировании кадастровой стоимости земли и недвижимости.
- Разработать федеральный закон о городах-технополисах как точках роста инновационной экономики страны.

Реализация этих предложений существенно укрепит экономические основы местного самоуправления.

Баланс задач и полномочий

Законодательство, предусматривающее многообразие муниципальных образований, не отражает их особенности в части перечня вопросов местного значения и, как следствие, по кругу полномочий органов местного самоуправления.

Перечень вопросов, которые относятся или должны относиться к вопросам местного значения, зависит от многих факторов: от площади территории муниципального образования, численности населения, производственного, научно-технического, образовательного, культурного потенциалов, экономико-географического положения, исторических особенностей формирования и многих других специфических факторов. При этом происходящее сокращение круга вопросов местного самоуправления в экономической и социальной сферах становится серьезным тормозом экономического и социального развития.

Новосибирск – яркий пример муниципального образования, на территории которого может решаться круг вопросов, существенно более широкий, чем перечень, предусмотренный ст. 16 ФЗ № 131. Однако активного участия в регулировании многих процессов и использовании их результатов для социального и экономического развития территории и населения местные органы власти принять не могут: по федеральному законодательству перечень вопросов местного значения может быть изменен только путем внесения изменений и дополнений в федеральный закон. Проблема перманентного несоответствия

норм права реальным процессам, происходящим в обществе и в экономике, неизбежна при всяком развитии, однако это не должно быть тормозом в развитии России.

По данным Союза российских городов, в большинстве городских округов наблюдаются тенденции, аналогичные новосибирским. Такие процессы вызывают необходимость постоянной адаптации структуры органов местного самоуправления и использования новых инструментов управления развитием города и местного сообщества.

Для расширения возможностей муниципальной власти в решении возникающих проблем целесообразно предусмотреть нормы права, позволяющие органам местного самоуправления выходить за пределы ограниченных полномочий для решения актуальных вопросов развития местного сообщества и территории с последующим принятием соответствующих положений законодательства по результатам деятельности этих органов.

Муниципальные органы власти должны иметь механизмы, позволяющие адаптировать законодательство к реальным условиям в интересах граждан. После доказательства их жизнеспособности такие изменения будут становиться нормой права, обеспечивающей местному самоуправлению возможности активного выявления конкурентных преимуществ и потенциалов территории и использования полномочий по их реализации.

В соответствии с действующим порядком предложения и обращения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательно рассматриваются теми органами государственной власти, организациями и учреждениями, куда они направлены. Рассмотрение вопроса о предоставлении местному самоуправлению дополнительных полномочий предусматривает пять этапов (реально их гораздо больше, с учетом согласований, публичных слушаний, экспертизы и т.д.). В условиях существования противоречивых интересов у различных субъектов государственной и муниципальной власти и при отсутствии четких процедур и механизмов согласования этих интересов пройти все этапы в разумные интервалы времени практически невозможно, что является серьезным доводом в пользу формирования в рамках муниципального права специфических механизмов

предоставления органам местного самоуправления **дополнительных полномочий**.

Ст. 132 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное, новое для российской практики условие, гарантирующее выполнение местным самоуправлением присущих ему главных функций.

* * *

Приведенный анализ развития экономической основы местного самоуправления Новосибирска демонстрирует проблемы, с которыми город столкнулся в последние годы. В первую очередь это – дисбаланс между перечнем задач местного значения, которые необходимо решать, и наличием ресурсов. Продолжение существующих тенденций неминуемо приведет к системному кризису во всех сферах муниципального управления. Чтобы предотвратить его, необходимы изменения в федеральном законодательстве, регулирующем полномочия и экономические основы местного самоуправления крупных городских округов. Понимание этого и видение конкретных мер позволит Новосибирску, как и другим муниципальным образованиям, уверенно развиваться в будущем.

Инвестиционная ситуация в регионах России: расставляем приоритеты финансирования

А.В. НОВИКОВ, доктор экономических наук, Новосибирский государственный университет экономики и управления. E-mail: avnov59@yandex.ru

И.Я. НОВИКОВА, кандидат экономических наук, Сибирская академия финансов и банковского дела. E-mail: nov-iy@yandex.ru

В статье анализируется структура инвестиций в основной капитал по федеральным округам РФ и субъектам Федерации Сибирского федерального округа с позиций их распределения по источникам финансирования, формам собственности, по участию иностранного капитала, соотношению прямых и портфельных инвестиций.

Ключевые слова: инвестиции в основной капитал, источники финансирования, виды инвестиций, иностранные инвестиции, прямые и портфельные инвестиции

Московский международный финансовый центр: отсутствие прогресса

Проблема привлечения инвестиций в экономику России, отрасли, региона и каждого хозяйствующего субъекта является ключевой для успешного развития. Где взять инвестиции, кто предоставит инвестиционные ресурсы, каковы приоритеты инвестирования – эти и другие вопросы не сходят со страниц научных изданий¹, выступлений ученых и практиков. Однако инвестиционная ситуация в России принципиально не меняется.

Необходимость развития Москвы как международного финансового центра (МФЦ) была сформулирована еще в 2008 г. Проект создания МФЦ имеет целью построение в России высокотехнологичного и конкурентного на мировом уровне финансового рынка, увеличение возможностей для населения участвовать в финансовых операциях. Среди первоочередных на 2014 г. можно выделить меры, направленные на формирование внутреннего инвестора.

¹Новиков А.В. Фондовый рынок как механизм привлечения инвестиций. – Новосибирск: НГАЭиУ, 2000. – 224 с.; Фадейкина Н.В., Иващенко Н.П. Роль коммерческих банков в социально-экономическом развитии региона. – Новосибирск: САФБД, 2003. – 224 с.

Привлечение инвесторов возможно путем создания региональных финансовых центров различного уровня². В России этот процесс идет крайне медленно, о чем свидетельствуют исследования известной британской компании Z/Yen Group³, согласно которым в марте 2014 г. на первую позицию среди 83 мировых финансовых центров вышел Нью-Йорк (занимавший до этого второе место), лидер списка – Лондон – занял вторую позицию, тройку замкнул Гонконг, на четвертом месте – Сингапур. Выше всех в рейтинге из стран Содружества – Алматы (58-е место). Российские финансовые центры в Москве и Санкт-Петербурге «плетутся» в хвосте списка, Новосибирск в рейтинг финансовых центров не вошел, и предпосылок для этого мы не отмечаем.

Вариация российских центров, рассчитанная как разность между общим количеством включенных в выборку финансовых центров и местом конкретного города, показывает значимость того или иного центра (чем выше эта разность, тем центр более значим). Анализ показывает, что принципиальных изменений не происходит. Санкт-Петербург только в 2012 г. находился на шестом месте с конца списка, при этом его привычное место – четвертое. Москва с марта по сентябрь 2011 г. сделала существенный рывок вверх и удерживала позиции до сентября 2013 г., а затем вновь началось сползание. Это означает, что, несмотря на действия Международного консультативного совета и Рабочей группы по созданию международного финансового центра при Президенте РФ, существенных результатов пока нет.

Одним из правил инвестирования в мировой экономике является скользящий график активности финансовых центров. Например, когда в Америке финансовый день завершается, в Азии он открывается. На заре формирования финансового рынка в России было выбрано пять городов (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Владивосток), претендующих на включение в мировой финансовый день. Появление в числе региональных финансовых центров Алматы означает, что финансовые потоки, которые могут идти,

² Новиков А.В., Новикова И.Я. Методические аспекты определения статуса финансовых центров, формирующихся в России // Сибирская финансовая школа. – 2008. – № 5. – С. 125–130; Новиков А.В., Новикова И.Я. Финансовые центры: рейтинги и российский потенциал // ЭКО. – 2010. – № 8. – С. 134–154.

³ URL: [www. Z/Yen Group. \(http://www.zyen.com/\)](http://www.zyen.com/)

например, через Новосибирск, минуют Россию. А значит, проблема инвестиций остается одной из самых обсуждаемых.

Стандарт инвестиционной деятельности: дорожная карта для инвесторов

Подтверждением важности темы инвестиций для России является разработанный Агентством стратегических инициатив «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе» (далее – Стандарт)⁴, позволяющий привлечь инвесторов в регион. Исходя из общих рекомендаций и учитывая местную специфику, субъекты РФ должны создать «дорожную карту» – определить, каких инвесторов и на каких условиях выгодно привлекать, выработать правила стимулирования инвестиционной деятельности⁵. Для этого необходимо классифицировать инвесторов; найти механизм формирования их инвестиционных предпочтений по отношению к региону; перевести предпочтения в конкретные проекты; оценить эффективность реализуемых проектов.

В рамках настоящей статьи мы выделим три типа инвестиций:

- по форме собственности: государственные, муниципальные, частные, смешанные;
- по целям инвестирования: прямые и портфельные;
- по отношению к региону: внутренние, внешние российские и внешние иностранные.

Использование этой классификации позволяет с разных позиций оценить возможность инвестирования в основной капитал. При этом следует иметь в виду, что доля собственных источников постепенно снижается, поэтому необходимо выявить возможность использования привлеченных. Пока, согласно исследованию одной из крупнейших британских управляющих компаний Schroders, российские инвесторы предпочитают финансовый рынок. Их приоритеты в 2014 г. таковы: акции российских эмитентов – 33%, эмитентов Европы – 6, Азии (без Японии) – 7,

⁴ URL: http://www.tyumen-region.ru/upload/docs/standart_invest.pdf

⁵ Новиков А.В. Инвестиционная привлекательность региона. Учебное пособие. – Новосибирск: НГАЭиУ, 2001. – 142 с.; Кравченко Н.А., Анохин Р.Н. Инвестиционные приоритеты развития сибирской экономики // ЭКО. – 2011. – № 7. – С. 5–13.

Японии – 5, США – 8, корпоративные облигации – 4, государственные – 6, депозиты – 9, прочие инструменты – 22%⁶.

Инвестиции в основной капитал: территориальное распределение

При разработке Стандарта для любого субъекта Федерации важно знать его место в общем объеме инвестиций в основной капитал – как в России, так и в соответствующем федеральном округе (табл. 1).

Таблица 1. Распределение инвестиций в основной капитал по федеральным округам РФ в 2000 г. и 2012 г.*

Федеральный округ	2000		2012	
	млн руб.	%	млн руб.	%
РФ в целом	1165234	100,0	12100242**	100,0
Центральный	303918	26,1	2689587	22,2
Северо-Западный	116663	10,0	1449190	12,0
Южный	108941	9,3	1232201	10,2
Северо-Кавказский	25964	2,2	397180	3,3
Приволжский	206781	17,7	1980652	16,4
Уральский	250731	21,5	1994686	16,5
Сибирский	98647	8,6	1416604	11,7
Красноярский кр.	25457	25,8	376090	26,5
Кемеровская обл.	17380	17,6	264440	18,7
Новосибирская обл.	10805	11,0	161955	11,4
Иркутская обл.	10814	11,0	156470	11,0
Омская обл.	5160	5,3	108570	7,7
Томская обл.	9304	9,4	107930	7,6
Алтайский кр.	6731	6,8	83834	5,9
Забайкальский кр.	6810	6,9	58129	4,1
Респ. Бурятия	3477	3,5	41039	2,9
Респ. Хакасия	1812	1,8	38129	2,7
Респ. Тыва	282	0,3	10990	0,8
Респ. Алтай	615	0,6	9028	0,7
Дальневосточный	53589	4,6	940142	7,7

* По данным Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/lss/www.exe/Stg/d4/23-09.htm

** Инвестиции в основной капитал РФ, в том числе затраты на централизованное приобретение машин, оборудования, транспортных средств, не включенных в сметы строок, без распределения по субъектам РФ составляют 12568835 млн руб.

⁶ URL: <http://www.schroders.com/staticfiles/Schroders/Sites/sgitr2014/pdf/SGITR2014-fullreport.pdf>

Лидером по привлечению инвестиций в основной капитал является Центральный федеральный округ, однако его доля снизилась с 26,1% в 2000 г. до 22,2% в 2012 г. Практически одинаковы доли Уральского и Приволжского округов, а доля Сибирского федерального округа выросла с 8,6% до 11,7%.

Как следует из таблицы, 26,5% всех инвестиций в основной капитал Сибирского федерального округа (СФО) в 2012 г. принадлежало Красноярскому краю, на втором месте располагалась Кемеровская область – 18,7%. Замыкала тройку лидеров Новосибирская область – 11,4%.

Инвестиции в основной капитал крайне неравномерно распределены по федеральным округам РФ и субъектам СФО. Поэтому при разработке Стандарта инвестиционной деятельности для каждого субъекта Федерации следует расставить приоритеты в использовании видов инвестиций, выявить возможные точки прорыва. Для этого необходимо изучить источники финансирования и структуру форм собственности инвестиций в основной капитал, а также участие иностранного капитала и структуру иностранных инвестиций.

Собственные средства для финансирования инвестиций: сокращение возможностей

Если в крупном городе как финансовом центре не концентрируются финансовые ресурсы, хозяйствующим субъектам остается опираться на собственные средства, в меньшей степени используя внешние источники. Однако ситуация в ряде федеральных округов и сибирских субъектов Федерации не позволяет сделать выводы о значимости этого источника финансирования (табл. 2).

Доля собственных источников финансирования в основной капитал по РФ в целом уже в 2000 г. составляла менее 47,5% и к 2012 г. снизилась еще на 3%. Только в Уральском и Сибирском федеральных округах их доля больше 50%, при этом в последнем она снизилась за указанный период на 13,2%. В четырех из восьми федеральных округов значения меньше среднероссийских. Для хозяйствующих субъектов Дальневосточного федерального округа доля собственных средств в 2012 г. составила менее 30% (хотя руководство России заявляет о приоритетном развитии Дальнего Востока). Отсюда можно сделать вывод, что этот регион

будет опираться на внешние источники финансирования инвестиций в основной капитал, на бюджетные программы и гранты.

Таблица 2. Распределение федеральных округов РФ по собственным источникам финансирования инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства) в 2000 г. и 2012 г., %*

Федеральный округ	2000		2012	
	место	%	место	%
РФ в целом		47,5		44,5
Уральский	4	52,0	1	52,4
Сибирский	1	64,9	2	51,7
Кемеровская обл.	4	69,2	1	63,3
Иркутская обл.	6	62,5	2	61,4
Забайкальский кр.	1	81,7	3	57,1
Красноярский кр.	3	70,8	4	56,3
Томская обл.	9	50,4	5	48,6
Алтайский кр.	10	45,8	6	43,6
Омская обл.	7	62,4	7	39,1
Новосибирская обл.	8	59,9	8	35,0
Респ. Бурятия	2	74,0	9	34,0
Респ. Хакасия	5	66,2	10	23,6
Респ. Алтай	11	35,0	11	20,5
Респ. Тыва	12	4,7	12	14,8
Приволжский	2	60,1	3	48,6
Центральный	7	33,4	4	46,8
Южный	6	36,3	5	43,9
Северо-Западный	5	48,2	6	32,4
Северо-Кавказский	8	26,8	7	26,3
Дальневосточный	3	52,4	8	29,7

* Рассчитано по данным Росстата.

Только в четырех субъектах СФО (Кемеровская и Иркутская области, Забайкальский и Красноярские края) инвестиции в основной капитал за счет собственных средств превышают 50% от общего объема, и их доля выше, чем по СФО в целом. Вероятно, в хозяйствующих субъектах этих регионов, имеющих промышленные гиганты, велика доля амортизационных отчислений. В других субъектах доля собственных источников менее 50%, то есть предприятиям этих территорий следует ориентироваться на внешние источники финансирования.

Привлеченные источники финансирования инвестиций в основной капитал: оценка значимости

Распределение федеральных округов по привлеченным источникам финансирования инвестиций в основной капитал приведено в таблице 3.

Таблица 3. Распределение федеральных округов РФ по привлеченным источникам финансирования инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства) в 2000 г. и 2012 г., %*

Федеральный округ	2000		2012	
	место	%	место	%
РФ в целом		52,5		55,5
Северо-Кавказский	1	73,2	1	73,7
Дальневосточный	6	47,6	2	70,3
Северо-Западный	4	51,8	3	67,6
Южный	3	63,7	4	56,1
Центральный	2	66,6	5	53,2
Приволжский	7	39,9	6	51,4
Сибирский	8	35,1	7	48,3
Респ. Тыва	1	95,3	1	85,2
Респ. Алтай	2	65,0	2	79,5
Респ. Хакасия	8	33,8	3	76,4
Респ. Бурятия	11	26,0	4	66,0
Новосибирская обл.	5	40,1	5	65,0
Омская обл.	6	37,6	6	60,9
Алтайский кр.	3	54,2	7	56,4
Томская обл.	4	49,6	8	51,4
Красноярский кр.	10	29,2	9	43,7
Забайкальский кр.	12	18,3	10	42,9
Иркутская обл.	7	37,5	11	38,6
Кемеровская обл.	9	30,8	12	36,7
Уральский	5	48,0	8	47,6

* Рассчитано по данным Росстата.

Хотя Северо-Кавказский округ и в 2000 г., и в 2012 г. занимает устойчивые первые позиции в привлеченных источниках финансирования, все-таки следует предположить, что в их основе лежат не инструменты финансового рынка, а поддержка со стороны государства.

Доля привлеченных средств по РФ в целом составляет 55,5%, в то время как в СФО – только 48,3%. При этом восемь из 12 субъектов СФО имеют долю привлеченных средств более 50%. Возникает вопрос: какую их часть занимают рыночные, прежде всего, кредиты?

Доля акций и облигаций в финансировании инвестиций в основной капитал не превышает 1%, поэтому не является значимой. Доходы, полученные от их размещения, идут, как правило, не на инвестиции в основной капитал, а направляются на финансовые вложения.

Кредиты как источник внешнего финансирования: где используются

Проводя анализ кредитного рынка, исследователи, как правило, обращают внимание на долгосрочные кредиты (более 3 лет), поскольку именно они позволяют осуществить вложения в реальный сектор экономики.

Доля долгосрочных кредитов в последние годы превысила 25%, и именно они являются источником финансирования инвестиций в основной капитал (табл. 4).

Таблица 4. Структура кредитного портфеля банка по срокам кредитования организаций в 2008–2013 гг. (на 01.01), %*

Вид кредита	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Краткосрочный (до 1 года)	48,1	62,2	55,4	55,1	56,1	56,3
Среднесрочный (от 1 до 3 лет)	35,6	19,6	20,4	19,2	17,9	18,0
Долгосрочный (свыше 3 лет)	16,3	18,2	24,2	25,7	26,0	25,7
Итого, млрд руб.	13923,8	19362,4	19179,6	21537,3	27911,4	32886,9

* Рассчитано по данным Банка России. URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank_system/4-3-1_07.htm&pid=pdko_sub&sid=dopk

Объем долгосрочных кредитов – 8 450,9 млрд руб.; в то же время по РФ в целом доля кредитов в финансировании инвестиций в основной капитал в 2012 г. составляла 8,4%, то есть 1 032,1 млрд руб., или всего 12,2% от долгосрочных кредитов. Следовательно, и долгосрочные кредиты в незначительной

степени используются для финансирования инвестиций в основную капитал.

Рассмотрим соотношение долгосрочных кредитов и инвестиций в основную капитал за счет кредитных ресурсов (табл. 5 и 6).

Таблица 5. Распределение федеральных округов РФ по объему кредитных ресурсов для финансирования инвестиций в основную капитал в 2000 г. и 2012 г.*

Федеральный округ	2000			2012		
	место	инвестиции за счет кредитов		место	инвестиции за счет кредитов	
		млрд руб.	%		млрд руб.	%
РФ в целом		34,7	2,9		1 032,1	8,4
Центральный	1	11,2	3,7	1	285,1	10,6
Приволжский	2	8,5	4,1	2	217,9	11,0
Сибирский	6	1,5	1,5	3	151,6	10,7
Красноярский кр.	1	0,356	1,4	1	42,1	11,3
Кемеровская обл.	6	0,087	0,5	2	34,1	12,9
Иркутская обл.	8	0,054	0,5	3	18,1	11,7
Новосибирская обл.	5	0,173	1,6	4	17,6	10,9
Омская обл.	7	0,077	1,5	5	12,6	11,9
Томская обл.	2	0,288	3,1	6	10,1	9,4
Алтайский кр.	3	0,263	3,9	7	6,9	8,3
Респ. Бурятия	4	0,188	5,4	8	3,8	9,6
Респ. Тыва	11–12	–	–	9	3,6	34,0
Респ. Хакасия	11–12	–	–	10	1,6	4,1
Забайкальский кр.	9	0,027	0,4	11	0,9	1,5
Респ. Алтай	10	0,004	0,6	12	0,2	2,2
Уральский	7	2,0	0,8	4	123,7	6,2
Южный	4	3,2	2,9	5	91,2	7,4
Северо-Западный	3	6,1	5,2	6	87,0	6,0
Дальневосточный	5	1,9	3,6	7	52,6	5,6
Северо-Кавказский	8	0,3	1,3	8	23,0	5,8

* Рассчитано по данным Росстата и Банка России.

Центральный и Приволжский федеральные округа лидируют в использовании кредитов для финансирования инвестиций в основную капитал и в 2000 г., и в 2012 г. Отметим, что в СФО их доля по объему выросла более чем в 10 раз, и округ поднялся с шестого на третье место. Это говорит о том, что инфраструктура

финансового рынка и финансовые институты СФО стали играть более заметную роль в формировании инвестиционного потенциала округа.

Таблица 6. Распределение федеральных округов РФ по значимости кредитных ресурсов для финансирования инвестиций в основной капитал в 2000 г. и 2012 г.*

Округ	2000			2012		
	место	инвестиции за счет кредитов		место	инвестиции за счет кредитов	
		млрд руб.	%		млрд руб.	%
РФ в целом		34,7	2,9		1 032,1	8,4
Приволжский	2	8,5	4,1	1	217,9	11,0
Сибирский	6	1,5	1,5	2	151,6	10,7
Респ. Тыва	11–12	–	–	1	3,6	34,0
Кемеровская обл.	8–9	0,087	0,5	2	34,1	12,9
Омская обл.	5	0,077	1,5	3	12,6	11,9
Иркутская обл.	8–9	0,054	0,5	4	18,1	11,7
Красноярский кр.	6	0,356	1,4	5	42,1	11,3
Новосибирская обл.	4	0,173	1,6	6	17,6	10,9
Респ. Бурятия	1	0,188	5,4	7	3,8	9,6
Томская обл.	3	0,288	3,1	8	10,1	9,4
Алтайский кр.	2	0,263	3,9	9	6,9	8,3
Респ. Хакасия	11–12	–	–	10	1,6	4,1
Республика Алтай	7	0,004	0,6	11	0,2	2,2
Забайкальский кр.	10	0,027	0,4	12	0,9	1,5
Центральный	3	11,2	3,7	3	285,1	10,6
Южный	5	3,2	2,9	4	91,2	7,4
Уральский	8	2,0	0,8	5	123,7	6,2
Северо-Западный	1	6,1	5,2	6	87,0	6,0
Северо-Кавказский	7	0,3	1,3	7	23,0	5,8
Дальневосточный	4	1,9	3,6	8	52,6	5,6

* Рассчитано по данным Росстата и Банка России.

По значимости кредитов в финансировании инвестиций в основной капитал тройка лидеров не изменилась, но поменялось их соотношение. На первое место вышел Приволжский федеральный округ, на второе – Сибирский, на третье – Центральный. Принципиальные изменения произошли в Северо-Кавказском федеральном округе. Если по показателю «значимость кредитных ресурсов» в 2000 г. он занимал первое место, то в 2012 г. скатился на шестое.

Распределение инвестиций в основной капитал в округе за счет кредитов крайне неравномерно. На Красноярский край и Кемеровскую область в 2012 г. приходилось более 3/4 всех кредитов, тогда как на республики СФО и Забайкальский край вместе взятые – лишь 10,1%. И если Кемеровская область и в 2000 г., и в 2012 г. находилась на первом месте по объему привлеченных кредитов для финансирования инвестиций, то Красноярский край поднялся с шестого на второе место.

По значимости кредитных ресурсов первое место занимает Республика Тыва. Соотношение кредитов относительно других привлеченных средств в 2012 г. в ней составляло более 34%, в то время как в 2000 г. кредитные ресурсы вообще не использовались. Поскольку республика привлекала всего 3,6 млрд руб. кредитных ресурсов, эту ситуацию можно считать неординарной и не принимать во внимание при оценке инвестиционной ситуации в СФО.

Финансирование инвестиций в основной капитал по формам собственности: каких инвесторов поддерживать

При формировании портрета инвестора следует оценить его форму собственности. Действительно, если основными инвесторами являются экономические субъекты государственной или муниципальной собственности, то набор стимулирующих мероприятий один, если смешанной формы собственности как элемент государственно-частного партнерства – другой, если инвестор представляет частный бизнес – третий. При разработке Стандарта федеральные округа и отдельные субъекты РФ должны создавать «дорожные карты», позволяющие привлекать инвесторов с учетом их приоритета.

В 2000 г. было примерно равное соотношение по государственной и муниципальной, частной и российской смешанной формам собственности (табл. 7). В 2012 г. соотношение радикально изменилось: более 57% занимает частная форма собственности, а вместе с российской смешанной – 68,8%. Доля государственной и муниципальной собственности сократилась с 28,4% до 18%. Таким образом, экономические субъекты государственной и муниципальной формы собственности существенно снизили свою значимость в структуре инвестиций в основной капитал.

Таблица 7. Распределение федеральных округов РФ по формам собственности инвестиций в основной капитал в 2000 г. и 2012 г., %*

Федеральный округ	2000			2012		
	государственная и муниципальная	частная	смешанная российская	государственная и муниципальная	частная	смешанная российская
РФ в целом	28,4	29,9	27,8	18,0	57,3	11,5
Центральный	27,2	28,9	31,6	19,9	54,8	7,3
Северо-Западный	33,9	23,5	19,5	16,0	46,3	23,0
Южный	25,3	27,2	14,0	26,4	52,4	9,2
Северо-Кавказский	33,5	26,8	11,2	23,1	69,1	5,5
Приволжский	32,0	27,0	35,2	17,4	59,6	11,3
Уральский	18,4	42,2	27,1	11,3	60,2	16,4
Сибирский	39,4	27,0	28,6	19,0	60,5	6,4
Респ. Алтай	72,1	18,8	9,0	46,5	50,6	1,7
Республика Бурятия	54,3	20,0	14,6	34,9	47,5	5,2
Респ. Тыва	80,8	12,6	6,6	36,5	19,7	16,7
Респ. Хакасия	39,5	37,3	22,0	19,7	36,7	41,7
Алтайский кр.	49,3	40,4	7,6	28,7	59,7	5,1
Забайкальский кр.	77,5	5,5	14,1	48,3	37,1	11,9
Красноярский кр.	25,2	17,0	45,4	15,3	62,0	3,6
Иркутская обл.	44,4	21,0	30,2	17,7	57,8	10,1
Кемеровская обл.	24,6	40,7	33,5	7,7	71,2	2,5
Новосибирская обл.	50,2	29,1	14,2	28,6	57,4	7,1
Омская обл.	26,0	33,2	19,6	20,3	62,4	9,6
Томская обл.	24,3	37,2	28,1	12,0	67,6	1,8
Дальневосточный	39,5	15,3	34,0	25,3	46,3	14,2

* Рассчитано по данным Росстата.

Не совсем типичная ситуация в 2000 г. наблюдалась в Уральском и Дальневосточном федеральных округах. Так, в Уральском более 42% занимала частная форма собственности, что на 12,3% выше среднероссийской, а в Дальневосточном ее доля составляла около 15% (на 14,6% ниже среднероссийской). Однако в 2012 г. ситуация изменилась. Лишь в Северо-Западном и Дальневосточном округах доля частной собственности составила меньше 50%,

а в Северо-Кавказском она достигла почти 70%, в Уральском и Сибирском превысила 60%.

Таким образом, составляя «дорожные карты» стимулирования инвестировании в основной капитал по федеральным округам, следует сделать упор на поддержку частных инвесторов, а в Северо-Западном – на стимулирование государственно-частного партнерства, поскольку в нем доля смешанной российской собственности при инвестициях в основной капитал составила 23%.

По субъектам Сибирского федерального округа картина более пестрая. Если в 2000 г. более 3/4 инвестиций в основной капитал финансировалось за счет государственной и муниципальной собственности в Республике Тыва, Забайкальском крае, Республике Алтай, то в 2012 г. ее доля существенно сократилась. Ни в одном субъекте СФО не осталось регионов с долей государственной и муниципальной собственности более 50% (только у Забайкальского края и Республики Алтай значение близко к 50%).

Особенно следует отметить значимость частной формы собственности в регионах, где она выше средней по округу (60,5%). Это Кемеровская, Томская, Омская области и Красноярский край. Вплотную к этому показателю приблизился Алтайский край, а также Иркутская и Новосибирская области. Высокая доля смешанной российской формы собственности для инвестиций в основной капитал – 42% – наблюдается в Республике Хакасия.

Таким образом, для субъектов СФО следует разрабатывать три типа «дорожных карт» по привлечению инвесторов в зависимости от форм собственности:

- для относительно промышленно развитых регионов с ориентацией на частных инвесторов (Кемеровская, Томская, Омская, Иркутская, Новосибирская области, Красноярский и Алтайский края);
- для поддержки государственно-частного партнерства – Республика Хакасия;
- для ориентации на носителей государственной и муниципальной собственности в прочих субъектах СФО (республики Алтай, Бурятия и Тыва, Забайкальский край).

Иностранный капитал: участие растет

Доля инвестиций с участием иностранного капитала в среднем по РФ в 2012 г. составляет 13,8%, увеличившись с 2000 г. на 2,5% (табл. 8). Однако по федеральным округам РФ их роль крайне

неравномерна. Например, максимальная доля принадлежит СФО (21,1%), что на 7,3% выше общероссийского показателя. При этом в округе доля инвестиций в основной капитал с участием иностранного капитала увеличилась в 5,6 раза. Подобная же ситуация в Дальневосточном округе, где эта доля выросла в 3,6 раза. Обратная картина – в Южном федеральном округе: в 2000 г. их доля составляла 35%, а в 2012 г. – сократилась в 4,1 раза.

Таблица 8. Распределение федеральных округов РФ по инвестициям в основной капитал организаций с участием иностранного капитала в 2000 г. и 2012 г.*

Федеральный округ	2000				2012			
	место	всего, млн руб.	инвестиции с участием иностранного капитала		место	всего, млн руб.	инвестиции с участием иностранного капитала	
			млн руб.	%			млн руб.	%
РФ		1165234	132096	11,3		12100242	1675072	13,8
Сибирский	8	98647	3741,9	3,8	1	1416604	299528,0	21,1
Красноярский кр.	5	25457	548,3	2,2	1	376090	166011,8	44,1
Респ. Тыва	11–12	282	–	–	2	10990	4188,6	38,1
Алтайский кр.	7	6731	92,9	1,4	3	83834	2251,5	26,9
Кемеровская обл.	8	17380	215,8	1,2	4	264440	65811,7	24,9
Томская обл.	4	9304	489,3	5,3	5	107930	17805,9	16,5
Новосибирская обл.	3	10805	924,2	8,6	6	161955	15464,5	9,5
Омская обл.	1	5160	981,3	19,0	7	108570	10013,6	9,2
Иркутская обл.	6	10814	165,7	1,5	8	156470	13910,6	8,9
Респ. Алтай	11–12	615	–	–	9	9028	334,2	3,7
Забайкальский кр.	9–10	6810	4,4	0,0	10	58129	1912,3	3,3
Респ. Хакасия	9–10	1812	0,0	0,0	12	38129	545,9	1,4
Респ. Бурятия	2	3477	320,0	9,2	11	41039	1277,3	3,1
Дальневосточный	6	53589	2768,4	5,2	2	940142	176746,1	18,8
Северо-Западный	2	116663	24950,0	21,4	3	1449190	231875,6	16,0
Центральный	3	303918	35143,4	11,6	4	2689587	382305,4	14,2
Приволжский	7	206781	9040,6	4,4	5	1980652	279160,4	14,1
Уральский	5	250731	15720,4	6,3	6	1994686	176760,1	8,9
Южный	1	108941	38084,3	35,0	7	1232201	106166,2	8,6
Северо-Кавказский	4	25964	2646,7	10,2	8	397180	22529,7	5,7

* Рассчитано по данным Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/Iss/www.exe/Stg/d4/23-13.htm

Таким образом, при формировании «дорожной карты» федеральных округов РФ следует учитывать специфику округа с позиций возможности привлечения иностранного капитала.

Среди субъектов Сибирского федерального округа в 2012 г. можно выделить три группы:

- Республика Тыва, где доля иностранных инвестиций превышала 38%, при этом в 2000 г. регион вообще не участвовал в финансировании инвестиций. Для таких инвесторов правительству республики следует создать специальный инвестиционный режим;
- Алтайский край и Кемеровская область, где доля иностранных вложений составляет четверть всех инвестиций. Необходим анализ структуры иностранных инвесторов и их инвестиционных предпочтений;
- Регионы, в которых доля иностранных инвестиций не превышает 5%, это республики Алтай, Бурятия, Хакасия и Забайкальский край.

Прямые и портфельные инвестиции иностраннх инвесторов: пока разведка

Следует понять, какие цели преследуют иностранные инвесторы, приходя в регион⁷. Прямые инвестиции означают вложения, предполагающие возможность принимать управленческие решения, проводить политику в хозяйствующем субъекте фактически «без оглядки» на других собственников бизнеса. Они иногда предполагают, что существует один собственник бизнеса. Поскольку, как правило, цель таких собственников – прирост капитала, их привлечение в регион означает, что инвестор пришел всерьез и надолго. С этих позиций велико значение прямых иностранных инвестиций. Если они отсутствуют, то инвесторы изучают рынок, осуществляя портфельные инвестиции.

По РФ в целом в 2012 г. относительно 2000 г. произошло существенное сокращение поступления как прямых, так и портфельных инвестиций (табл. 9). В то же время по Сибирскому федеральному округу доля прямых инвестиций возросла с 17,4%, до 37,6%.

⁷ Новиков А.В., Новикова И.Я. Финансовый рынок России: динамика развития после кризиса // ЭКО. – 2013. – № 7. – С. 5–25.

Таблица 9. Структура поступления иностранных инвестиций в РФ в 2000 г. и 2012 г., млн долл.

Федеральный округ	2000				2012			
	всего	в том числе, %			всего	в том числе, %		
		пря- мые	порт- фель- ные	про- чие		пря- мые	порт- фель- ные	про- чие
РФ в целом	10958,3	40,4	1,3	58,3	154570,3	12,1	1,2	86,7
Центральный	4671,0	40,2	2,2	57,6	91913,1	8,4	1,6	90,0
Северо- Западный	1714,2	26,2	1,0	72,8	17959,7	17,4	0,6	82,0
Южный	1211,3	88,9	0,003	11,1	3866,7	24,4	0,006	75,6
Северо- Кавказский	34,5	63,9	0,6	35,5	493,2	13,2	0,005	86,8
Приволжский	672,8	37,3	0,8	61,9	6931,3	21,5	1,6	76,9
Уральский	943,6	26,3	1,5	72,2	15872,0	10,5	0,1	89,4
Дальневосточ- ный	577,2	52,8	0,1	47,1	13582,4	16,0	0,1	83,9
Сибирский	1133,7	17,4	0,4	82,2	3951,8	37,6	1,8	60,6
Респ. Алтай	0,1	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Респ. Бурятия	0,3	38,1	0,0	61,9	26,0	24,9	0,0	75,1
Респ. Тыва	0,4	0,0	0,0	100,0	331,6	70,2	0,0	29,8
Респ. Хакасия	0,1	100,0	0,0	0,0	2,1	97,7	2,6	0,0
Алтайский кр.	6,6	100,0	0,0	0,0	2,7	81,4	6,3	12,3
Забайкаль- ский кр.	0,4	65,7	0,0	34,3	216,1	99,1	0,0	0,9
Краснояр- ский кр.	64,3	22,8	0,0	77,2	177,0	47,7	6,4	45,9
Иркутская обл.	82,3	22,7	5,2	72,1	231,9	54,5	0,2	45,3
Кемеровская обл.	5,1	47,4	0,0	52,6	1292,7	3,4	4,3	92,3
Новоси- бирская обл.	157,2	96,5	0,1	3,4	771,5	29,0	0,5	70,5
Омская обл.	791,8	0,3	0,0	99,7	669,7	55,0	0,1	44,9
Томская обл.	25,1	2,3	0,0	97,7	230,1	78,1	0,0	21,9

Сибирский федеральный округ занимает первое место среди федеральных округов РФ по портфельным и прямым инвестициям. Это свидетельствует об интересе иностранных инвесторов к округу и возможности для привлечения венчурных

портфельных инвестиций, в том числе при формировании регионального финансового центра.

По субъектам Сибирского федерального округа на первом месте по объему поступления иностранных инвестиций в 2012 г. находилась Кемеровская область, на втором – Новосибирская, на третьем – Омская. Показанная структура поступления иностранных инвестиций требует осмысления и разработки рекомендаций для адресной работы с типологическими группами инвесторов

Рассмотрим распределение федеральных округов РФ по прямым и портфельным иностранным инвестициям (табл.10).

Таблица 10. Распределение федеральных округов РФ по поступлению прямых иностранных инвестиций в 2000 г. и 2012 г.*

Субъект	2000		2012	
	место	доля прямых в общем объеме иностранных инвестиций, %	место	доля прямых в общем объеме иностранных инвестиций, %
РФ в целом		40,4		12,1
Сибирский	8	17,4	1	37,6
Забайкальский кр.	5	65,7	1	99,1
Респ. Хакасия	1–3	100,0	2	97,7
Алтайский кр.	1–3	100,0	3	81,4
Томская обл.	10	2,3	4	78,1
Респ. Тыва	12	0,0	5	70,2
Омская обл.	11	0,3	6	55,0
Иркутская область	9	22,7	7	54,5
Красноярский кр.	8	22,8	8	47,7
Новосибирская обл.	4	96,5	9	29,0
Респ. Бурятия	7	38,1	10	24,9
Кемеровская обл.	6	47,4	11	3,4
Респ. Алтай	1–3	100,0	12	0,0
Южный	1	88,9	2	24,4
Приволжский	5	37,3	3	21,5
Северо-Западный	7	26,2	4	17,4
Дальневосточный	3	52,8	5	16,0
Северо-Кавказский	2	63,9	6	13,2
Уральский	6	26,3	7	10,5
Центральный	4	40,2	8	8,4

* Рассчитано по данным Росстата.

Первое место по поступлению прямых иностранных инвестиций в 2012 г. занял Сибирский федеральный округ. Это свидетельствует о том, что за 12 лет появились инвесторы, которые имеют стратегические цели.

По доле прямых иностранных инвестиций на первое место вышел Забайкальский край. Существенно возросла их доля в Томской области, а в Новосибирской, напротив, значительно сократилась – с 96,5% до 29%. В абсолютном выражении поступления иностранных инвестиций в Новосибирскую область составляли в 2000 г. 151,7 млн долл., в 2012 г. – 223,7 млн долл. Следовательно, принципиальных изменений в привлечении прямых иностранных инвестиций в Новосибирской области не произошло.

Отметим, что в 2000 г. три субъекта СФО – Алтайский край, республики Алтай и Хакасия – имели небольшие поступления иностранных инвестиций, но все они были прямыми. В 2012 г. ситуация изменилась. Так, в Республику Алтай прямые иностранные инвестиции вообще не поступали.

Рассмотрим распределение федеральных округов по поступлению портфельных иностранных инвестиций (табл. 11).

Таблица 11. Распределение федеральных округов по поступлению портфельных иностранных инвестиций в 2000 г. и 2012 г.*

Федеральный округ	2000		2012	
	место	доля портфельных в общем объеме иностранных инвестиций, %	место	доля портфельных в общем объеме иностранных инвестиций, %
РФ в целом		1,3		1,2
Сибирский	6	0,4	1	1,8
Красноярский кр.	3–12	0,0	1	6,4
Алтайский кр.	3–12	0,0	2	6,3
Кемеровская обл.	3–12	0,0	3	4,3
Респ. Хакасия	3–12	0,0	4	2,6
Новосибирская обл.	2	0,1	5	0,5
Иркутская обл.	1	5,2	6	0,2
Омская обл.	3–12	0,0	7	0,1
Респ. Алтай	3–12	0,0	8–12	0,0

Федеральный округ	2000		2012	
	место	доля портфельных в общем объеме иностранных инвестиций, %	место	доля портфельных в общем объеме иностранных инвестиций, %
Респ. Бурятия	3–12	0,0	8–12	0,0
Респ. Тыва	3–12	0,0	8–12	0,0
Забайкальский кр.	3–12	0,0	8–12	0,0
Томская обл.	3–12	0,0	8–12	0,0
Центральный	1	2,2	2–3	1,6
Приволжский	4	0,8	2–3	1,6
Северо-Западный	3	1,0	4	0,6
Уральский	2	1,5	5–6	0,1
Дальневосточный	7	0,1	5–6	0,1
Южный	7	0,003	7	0,006
Северо-Кавказский	5	0,6	8	0,005

* Рассчитано по данным Росстата.

Иностранные портфельные инвесторы не спешат в Сибирь. В 2000 г. они присутствовали только в Иркутской и Новосибирской областях. В 2012 г. таких регионов стало семь. Однако в общем объеме иностранных инвестиций относительно значимой роль портфельных иностранных инвесторов была лишь в четырех регионах: Красноярском и Алтайском краях, Кемеровской области и в Республике Хакасия. Можно сделать вывод, что иностранные портфельные инвесторы только присматриваются к сибирским регионам.

Распределение значимости источников финансирования: направления использования

Рассмотрим инвестиционную ситуацию в федеральных округах РФ и субъектах СФО (табл. 12).

Наблюдаемая пестрая картина требует осмысления руководством этих субъектов и учета занимаемого субъектами СФО места по отдельным видам инвестиций при разработке «Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе».

Таблица 12. Распределение федеральных округов РФ по значимости отдельных видов инвестиций в 2012 г. (ранги)

Округ	Источники			Форма собственности			Участие иностранного капитала	Иностранные инвестиции	
	собственные	привлеченные	кредиты	государственная и муниципальная	частная	смешанная российская		прямые	портфельные
Центральный	4	5	1	4–5	6	6	4	8	2–3
Северо-Западный	6	3	6	7	1	1	3	4	4
Южный	5	4	5	1	5	5	7	2	7
Северо-Кавказский	7	1	8	3	8	8	8	6	8
Приволжский	3	6	2	6	4	4	5	3	2–3
Уральский	1	8	4	8	2	2	6	7	5–6
Сибирский	2	7	3	4–5	7	7	1	1	1
Респ. Алтай	11	2	12	2	8	12	9	12	8–12
Респ. Бурятия	9	4	8	4	9	7	11	10	8–12
Респ. Тыва	12	1	9	3	12	2	2	5	8–12
Респ. Хакасия	10	3	10	8	11	1	12	2	4
Алтайский кр.	6	7	7	5	5	8	3	3	2
Забайкальский кр.	3	10	11	1	10	3	10	1	8–12
Красноярский кр.	4	9	1	10	4	9	1	8	1
Иркутская обл.	2	11	3	9	6	4	8	7	6
Кемеровская обл.	1	12	2	12	1	10	4	11	3
Новосибирская обл.	8	5	4	6	7	6	6	9	5
Омская обл.	7	6	5	7	3	5	7	6	7
Томская обл.	5	8	6	11	2	11	5	4	8–12
Дальневосточный	8	2	7	2	3	3	2	5	5–6

* Рассчитано по данным Росстата.

Например, полярные позиции имеет Кемеровская область. Занимая первое место по собственным источникам инвестиций в основной капитал (амортизационные отчисления), она находится на последнем месте по значимости привлеченных средств. В то же время область занимает второе место по рыночному источнику привлеченных средств – кредитам. По формам собственности на первом месте в ней – частная, то есть нужно опираться на частный бизнес. По участию иностранного капитала область имеет высокое четвертое место. По привлечению прямых иностранных инвестиций она находится на 11-м месте в СФО, а места портфельных иностранных инвестиций – на третьем. Таким образом, значимость портфельных инвесторов для области достаточно высока.

Анализ соотношений того или иного вида инвестиций между федеральными округами и субъектами СФО позволит федеральным органам государственного управления разрабатывать мероприятия по привлечению инвестиций в основной капитал с учетом роли того или иного источника финансирования, а местным органам управления – ориентироваться на опыт федеральных округов или субъектов СФО, имеющих сопоставимые по значимости источники финансирования.

Будущее российской экономики глазами «отцов» и «детей»¹

Д.Е. КАРЕВА, НИУ НГУ, Новосибирск,

В.В. ШМАТ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск

Авторы представляют первые результаты исследования, посвященного сценарному прогнозированию развития российской экономики в его неопределенности и неоднозначности. Уникальность исследования связана не столько с применением экспертно-статистического байесовского метода (хотя и это внове для моделирования подобных прогнозов), сколько выбором профессиональных экспертов. В состав одной группы вошли известные ученые-экономисты, доктора и кандидаты наук, другой – аспиранты, магистранты и студенты ведущих экономических вузов страны. В статье рассказано о том, каким видят будущее российской экономики «отцы» и «дети» – представители разных поколений профессионального сообщества людей, занимающихся исследованиями и изучением экономических проблем.

Ключевые слова: сценарное прогнозирование, моделирование экономики, экспертно-статистический байесовский метод, экономика России, природные ресурсы, ресурсозависимость, ресурсное проклятие, энергетическая держава, модернизация экономики

Пути науки неисповедимы...

*Мы идем по приборам,
Средь химер и теней.
Вечным заняты спором
О природе вещей.*

*Неизвестен маршрут,
И не ясен итог.
Но колонны идут,
Вновь штурмуя порог.*

*Шаг в безвестную тьму,
Ставим новый маяк.
Оглядиись, что к чему,
Разберись – что да как...*

*Познаем ли мир?
Мы не верим, что нет.
Просто движем фронтир,
Просто ищем ответ...²*



¹ Статья подготовлена в рамках исследований, проводимых при поддержке Российского научного фонда (Проект № 14–18–02345).

²Rommel. Под Напряжением // Блог на WordPress.com. URL: <http://rommel38.wordpress.com/pod-napryazheniem/>

Фундаментальная неопределенность будущего российской экономики

Будущее российской экономики сегодня выглядит весьма и весьма неоднозначным, например, из-за труднопредсказуемых внешнеполитических рисков, связанных с нынешним украинским кризисом. Но главный фактор неопределенности, которую можно охарактеризовать как фундаментальную, т.е. исключающую возможность корректного преобразования в ситуацию риска, обусловлен прочно устоявшимся за последние полвека ресурсно-сырьевым характером развития российской экономики. Впрочем, как справедливо полагают некоторые авторы, фундаментальная неопределенность вообще доминирует сейчас в мировой экономике, сковывает развитие и может оказаться более губительной, чем отдельные кризисы³.

В современном мире сырьевые рынки отличаются крайне высокой волатильностью, что стало очевидным в период финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг., глубина и проявления которого, особенно для национальных экономик ресурсно-сырьевого типа, оказались непредсказуемыми. Кроме того, с неопределенностью связан и сам процесс освоения минерально-сырьевых ресурсов. Привычные и наиболее доступные источники ресурсов нефти и газа в значительной степени обеднели, а путь к новым крупным источникам лежит на восток и на север, вплоть до арктических шельфов, к неосвоенным территориям и новым геологическим горизонтам, которые очень неохотно «расстаются» со своими сокровищами. Можно несколько не сомневаться, что на этом трудном пути нас ждут новые риски, еще неизвестные и не поддающиеся пока что измерению.

Темпы роста российской экономики в последние пару лет замедлились до опасно низкого уровня. Заявленная государством модернизация откровенно пробуксовывает. И это тоже в значительной мере результат сырьевого уклона, который не добавляет ни скорости, ни качества развитию нашей экономики.

³ *Ольсевич Ю.Я.* Фундаментальная неопределенность рынка и концепции современного кризиса. – М.: Институт экономики РАН, 2011. – 51 с. URL: http://www.inecon.org/images/stories/nauchnaya-jizn/konverensii/Olsevich_8-08-2011.pdf; *Столбов М.* Фундаментальная неопределенность. – М.: МГИМО, 2011. URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document216219.phtml>.

Все настойчивей звучащие требования поскорее «слезть с нефтяной иглы» во многом имеют лозунговый, популистский характер, ибо не учитывают многие реальные обстоятельства. Мы твердо уверены, что природные ресурсы – в особенности высоколиквидные, востребованные на мировом рынке – могут и должны давать серьезные импульсы для развития отечественной экономики во всех аспектах, включая инновационный⁴. Успехи и неудачи в экономическом развитии, предрасположенность или равнодушие к инновациям зависят не от обилия или дефицитности ресурсов как таковых, а от широкого комплекса институциональных условий, в которых протекают процессы освоения ресурсов, как и все процессы хозяйственной деятельности.

Вместо деклараций об уходе от сырьевой зависимости надо создавать надлежащие институциональные предпосылки, которые требуются для максимально эффективного использования всех факторов экономического роста, включая интеллектуальные, технологические, финансовые и наравне с прочими – ресурсно-сырьевые. Сумеет ли мы решить столь непростую задачу, оказавшуюся не по плечу многим странам мира, или нет – от этого зависит наше будущее в широком смысле слова, а не только состояние экономики.

Сценарное моделирование как инструмент прогноза в условиях неопределенности

Исходя из представленного понимания, мы попытались построить сценарную модель экономического прогноза, основанную на применении экспертно-статистического байесовского метода. Аналогов такого рода сценарного прогнозирования применительно к национальной экономике на сегодняшний день, судя по всему, в отечественной науке и практике нет⁵. Известны

⁴ См., например: *Крюков В.А., Токарев А.Н., Шмат В.В.* Как сохранить наш «нефтегазовый очаг»? // ЭКО. – 2014. – № 3. – С. 5–29; *Шмат В.* Нефтегазовый цугцванг. Очерки экономических проблем российского нефтегазового сектора/Поднауч. ред. В.А. Крюкова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. URL: <http://нефтегазовый-цугцванг-онлайн.рф>; *Айриянц А.А.* и др. «Бесплатный сыр в мышеловке» или «кабальное проклятие»? // ЭКО. – 2014. – № 5. – С. 127–146.

⁵ Во всяком случае, нам не удалось найти публикации российских авторов с описанием решения подобной задачи. Идеи байесовского подхода применяются для моделирования, например, на микро- и отраслевом уровне, но не для национальной экономики в целом.

примеры сценарного байесовского прогнозирования политической ситуации⁶ и развития гражданского общества⁷, подтолкнувшие нас к мысли о возможности построения аналогичной модели для прогнозирования будущего российской экономики.

Сценарный подход широко распространен в экономическом прогнозировании, но далеко не равнозначен сценарному моделированию, т.е. моделированию самого сценария будущего развития событий или как минимум оценке шансов реализации какого-либо из заданных (известных) сценариев. В данном вопросе прослеживается такая же аналогия, как в соотношении понятий «системный подход» и «системный анализ», «когнитивный подход» и «когнитивное моделирование», «дескриптивный подход» и «дескриптивная модель» и т.п., т.е. речь идет о различии между общим подходом, применяемым в научном исследовании или в решении практической проблемы, и специфическим методом или классом задач (экономико-математических моделей).

В нашем случае принципиально важное значение имеет смысл, вкладываемый в понятие «сценарий». Сценарий – это не вариант состояния экономики в будущем и не какая-либо совокупность возможных в будущем условий, задаваемых для построения прогноза экономических показателей, это тенденция, «вектор развития к некоторому будущему состоянию, отделенному от настоящего (момента прогноза) интервалом времени – горизонтом прогноза. Это сродни заполнению пропуска в произносимой экспертом фразе: “Страна определенно движется к ...”. ...Сценарий – это процесс, не обязательно нечто ставшее, но становящееся, с ясными признаками возможного и весьма вероятного будущего. Слово сценарий в такой трактовке не случайно, ибо в традиционном понимании оно означает набор событий, ведущих к некоторой развязке... События сценария в некоторой

⁶ Благовещенский Ю., Кречетова М., Сатаров Г. Сценарное прогнозирование политической ситуации в России. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. – 52 с. URL: http://www.liberal.ru/upload/files/scen_prognnoz_ispr_light.pdf

⁷ Краткосрочное сценарное прогнозирование развития гражданского общества в России. Итоговый аналитический доклад. – М.: АНО «Социологическая мастерская Задорина» (ЦИРКОН), 2009. – 43 с. URL: <http://www.zircon.ru/upload/iblock/3b9/090530.pdf>

последовательности разворачиваются во времени, образуя процесс движения к развязке»⁸.

В основе метода сценарного прогнозирования (моделирования) лежат три «кита»: заданные базовые сценарии развития экономики; проблемы (проблемные ситуации), которые имеют место или могут возникнуть; события в экономической жизни, с которыми так или иначе связано разрешение проблемных ситуаций. Задача экспертов состоит в том, чтобы оценить априорные (безотносительно к возможным сценариям будущего) и апостериорные (при допущении, что определенно реализуется какой-либо из заданных базовых сценариев⁹) шансы (вероятности) указанных событий. Получаемые путем анкетирования экспертные оценки обрабатываются с целью выведения обобщающих оценок априорных и апостериорных шансов событий, на основе которых проводится вычислительное моделирование прогнозного сценария и/или оценка шансов реализации заданных базовых сценариев.

Процедура сценарного прогнозирования в рамках принятого подхода включает следующие этапы:

- 1) формирование представлений о сценариях будущего;
- 2) описание проблем настоящего, влияющих на шансы сценариев, и событий, образующих варианты решения этих проблем (обзор вариантов настоящего);
- 3) установление взаимосвязей между событиями и сценариями;
- 4) оценку шансов событий;
- 5) формально-статистическую проверку компетентности экспертов с отбором компетентных оценок;
- 6) вычисление шансов сценариев и других параметров прогнозной модели.

На наш взгляд, сценарное прогнозирование подобного рода отражает научный подход, в основе которого лежит, образно

⁸ Благовещенский Ю.Н., Кречетова М.Ю., Сатаров Г.А. Экспертно-статистический байесовский подход к сценарному политическому прогнозированию // Полис. – 2012. – № 4. – С. 74–96 (75).

⁹ Перед экспертами ставится следующая задача: «Представьте себе, что некоторый сценарий несомненно реализуется. (Например, Вы на год заснули, а, проснувшись, выяснили, что “все идет” по некоторому конкретному сценарию). Каковы шансы того, что в условиях этого сценария происходят, уже произошли или скоро произойдут события...». – Благовещенский Ю.Н., Кречетова М.Ю., Сатаров Г.А. Экспертно-статистический байесовский подход к сценарному политическому прогнозированию. – С. 74–96 (79).

говоря, «толерантность к неопределенности», представляющей одну из нерешенных проблем современной психологии. Неопределенность объективна, а детерминизм субъективен. «Поэтому-то с неопределенностью так и не смогла справиться ни одна наука. Большинство из них, конечно, преодолевали ее, но лишь в своих мечтах, мифах, идеальных схемах, моделях с помощью хитроумных статистических ухищрений. Все это давало возможность сохранять незыблемыми принципы детерминизма, причинности всего сущего, отвергать случайность (а вместе с ней и свободу!)»¹⁰. Толерантность к неопределенности – это путь к свободе в научном поиске, поскольку «открытая неопределенность лучше, чем раз и навсегда установленная закрытая догматически безнадежная определенность»¹¹.

Базовые сценарии прогноза

Для построения сценарной модели мы выбрали сценарии, предложенные в работе «*Прогноз экономического развития России до 2050 года, в рамках подпрограммы исследований президиума РАН “Комплексный системный анализ и моделирование мировой динамики”*»¹². Данный подход мы сочли наиболее интересным и адекватным применяемому инструментарию по двум причинам. Во-первых, в сценариях явно просматривается приоритет качественных характеристик, что связано с большой длительностью периода прогнозирования и высокой степенью неопределенности, а во-вторых, подход к формированию сценариев в данном случае наиболее близок к тому пониманию, которого мы придерживаемся.

Базовый сценарий № 1: «Россия на пути в ОЭСР».

Экономика становится инновационной, диверсифицируется, уходит от экспортно-сырьевой ориентации; доля отраслей промышленности в экспорте растет, а энергоресурсов – снижается. В этом случае догоняющее развитие будет происходить сравнительно равномерно по секторам, а верхняя планка, которую будет

¹⁰ Зинченко В.П. Толерантность к неопределенности: новость или психологическая традиция? // Вопросы психологии. – 2007. – № 6. – С. 3–20 (7).

¹¹ Зинченко В.П. Толерантность к неопределенности. – С. 20.

¹² Садовничий В.А., Акаев А.А., Коротаев А.В., Малков С.Ю. Моделирование и прогнозирование мировой динамики – М.: ИСПИ РАН, 2012. – (Экономика и социология знания). – 359 с.

задавать международный уровень, составит 70% от среднего для стран ОЭСР (уровень Италии).

Сценарий № 2: «Россия – ресурсная держава».

Структурных сдвигов в экономике не произойдет, структура экспорта останется ресурсозависимой. Предполагается также, что нефть как экспортный ресурс (по истощении запасов) сменит какой-либо другой (например, газ) и т.д. На международный уровень будут иметь выход только добывающий сектор и напрямую связанные с ним отрасли. Остальные будут подтягиваться к ресурсному сектору, который полностью определит верхнюю планку догоняющего развития. Занятость в добыче ресурсов составит малую долю всего населения и не будет увеличиваться. Поэтому усредненный предельный уровень экономического развития не превысит 30% от уровня стран ОЭСР (нынешний уровень Турции, Бразилии).

Сценарий № 3 «Россия – периферия мира».

Структура экономики не меняется. Ресурсодобывающая промышленность сохраняет ориентированность на нефть и не перестраивается. По оценкам British Petroleum, запасов нефти в России осталось на 27 лет (при текущем уровне добычи). После исчерпания нефтяных запасов начнется стагнация, будут наблюдаться обнищание всех секторов экономики, за исключением добычи, финансов и торговли, слабая интеграция в международную финансовую систему и рынок, существенный упадок уровня жизни (до уровня 1990-х годов), повышение уровня смертности, уменьшение численности населения старших возрастов. Россия не удерживает показателей развития, достигнутых к 2010 г., и скатывается к уровню стран мировой периферии – около 15% от уровня стран ОЭСР (нынешний уровень Индии).

Строго говоря, представленные сценарии – не взаимоисключающие; реализация каждого из них возможна за счет комбинации различных факторов и исходов разрешения выявленных проблем экономики. Очевидно пессимистическим следует считать третий сценарий, но при этом мы не рискуем верифицировать первый или второй в качестве исключительно позитивного.

В данных сценариях предполагается, что не произойдет техногенных и социальных катастроф. Особо отметим следующее. Горизонт прогнозирования составляет примерно 10–15 лет, но, поскольку базовые прогнозные сценарии охватывают период

до 2050 г., при оценивании апостериорных шансов событий от экспертов требовалось представить, в каком направлении (в рамках какого из базовых сценариев) будет происходить движение.

Проблемные ситуации и разрешающие события

На основе анализа современных тенденций социально-экономического развития России нами выявлено 11 крупных ключевых проблем (проблемных ситуаций), разрешение которых определит направление дальнейшего движения и, соответственно, построение сценарного прогноза. Разрешение каждой из проблемных ситуаций сопряжено с пятью (для упрощения формальной обработки результатов экспертного оценивания) различными событиями. Ниже приведем перечень проблем и ассоциированных с ними событий.

Проблема № 1: «Экономический рост»

- 1.1. Устойчиво высокие темпы роста (свыше 5–6%).
- 1.2. Устойчивый замедленный рост (3–4%).
- 1.3. Нестабильный рост с переменным темпом (замедленным/высоким).
- 1.4. Крайне медленный рост на грани стагнации (0–2%).
- 1.5. Нестабильная динамика (низкий темп роста / спад).

Проблема № 2: «Социально-экономическое благополучие населения»

2.1. Устойчивый рост уровня и качества жизни всего населения страны на базе общего экономического роста и справедливой системы фискально-бюджетного перераспределения доходов.

2.2. Рост социально-экономического благополучия всех групп населения, занятых в ключевых секторах экономики.

2.3. Дальнейший рост социально-экономического благополучия отдельных групп населения, причастных к распределению ренты.

2.4. Общее замедление роста социально-экономического благополучия вследствие снижения темпов роста ресурсного сектора экономики.

2.5. Неустойчивая динамика социально-экономического благополучия (в целом и отдельных групп населения) на фоне обострения борьбы за ренту.

Проблема № 3: «Научно-технологическое развитие»

3.1. Интенсивное развитие на базе рыночных институтов, стимулирование разработки и производства инновационной конкурентоспособной продукции в бизнес-секторе.

3.2. Интенсивное развитие на базе прямого государственного вмешательства и поддержки НИОКР с приоритетом крупных госкомпаний.

3.3. Активное включение в мировой процесс разработки и внедрения новых технологий с целью получения доступа к ним.

3.4. Массовый импорт современных технологий для широкого круга секторов и отраслей экономики.

3.5. Нишевый импорт современных технологий для ключевых секторов экономики (прежде всего – нефтегазового).

Проблема № 4: «Межотраслевая неравномерность в развитии экономики»

4.1. Опережающий рост обрабатывающего (высокотехнологичного) сектора экономики на основе сочетания программно-стратегического и рыночного подходов.

4.2. Форсированный рост обрабатывающего сектора экономики на государственной программно-стратегической основе.

4.3. Быстрый рост отдельных сегментов обрабатывающего сектора по «сигналам» сырьевого сектора экономики (сильный ресурсный мультипликатор).

4.4. Сохранение сложившегося разрыва в развитии сырьевых и несырьевых секторов экономики (слабый ресурсный мультипликатор).

4.5. Дальнейшее нарастание разрыва в развитии сырьевых и несырьевых секторов экономики.

Проблема № 5: «Преодоление межрегионального неравенства в социально-экономическом развитии»

5.1. Институциональная модернизация (развитие агломераций, рост мобильности населения, управляемое сжатие периферии, налаживание системы взаимодействия «власть – бизнес – население» при решении территориальных проблем).

5.2. Развитие свободных экономических зон.

5.3. Региональные программы социально-экономического развития.

5.4. Программно-целевой подход к развитию регионов на федеральном уровне.

5.5. Бюджетно-трансфертная политика федерального центра.

Проблема № 6: «Воздействие внешних политико-экономических факторов»

6.1. Благоприятная внешняя политико-экономическая среда, способствующая внутреннему экономическому росту.

6.2. Умеренно благоприятная внешняя политико-экономическая среда, не оказывающая заметного стимулирующего влияния на внутренний экономический рост.

6.3. Политическая критика при незначимых экономических санкциях, не оказывающих видимого влияния на экономику России.

6.4. Сильные политико-экономические санкции, не затрагивающие ключевые экспортные отрасли российской экономики.

6.5. Сильные политико-экономические санкции, касающиеся ключевых экспортных отраслей российской экономики.

Проблема № 7: «Ценовая конъюнктура мирового энергетического рынка»

7.1. Медленное устойчивое повышение цен.

7.2. Резкие скачки цен.

7.3. Стагнация цен.

7.4. Падение цен умеренное, временно компенсируемое резервами.

7.5. Падение цен ниже критического для российской экономики уровня.

Проблема № 8: «Российская ниша на мировом энергетическом рынке»

8.1. Постепенно расширяется.

8.2. Остается неизменной.

8.3. Неустойчивая, подверженная расширению либо сжатию под действием краткосрочных факторов.

8.4. Постепенно сужается.

8.5. Резко сужается вследствие структурных изменений на энергетическом рынке («сланцевой революции», развития водородной энергетики и т.п.).

Проблема № 9: «Экономическая политика»

9.1. Развитие общей рыночной атмосферы деловой активности, формирование эффективной конкурентной среды, целенаправленное развитие малого и среднего предпринимательства.

9.2. Приоритет инвестиционной и кредитно-финансовой политики.

9.3. Приоритет фискальной политики.

9.4. Прямое государственное вмешательство в экономику.

9.5. Ухудшение использования имеющихся возможностей роста вследствие некомпетентного управления.

Проблема № 10: «Институты социально-экономического развития»

10.1. Институциональный прогресс по примеру развитых стран, действительная защита базовых прав личности и собственности, эффективное противодействие коррупции и проч.

10.2. Стремление к гармоничности формирования и развития институтов экономики и общества с учетом российской специфики (собственный путь институционального развития).

10.3. Консервация сложившейся институциональной среды или ее вялый прогресс.

10.4. Бюрократизация институциональной среды (ограничение прав и свобод личности, предпринимательской инициативы, усиление государственно-бюрократического вмешательства в экономику).

10.5. Деградация институциональной среды (утрата общественного и государственного контроля за процессами, происходящими в стране).

Проблема № 11: «Развитие человеческого капитала»

11.1. Быстрое формирование активистского типа «достижительной» модели жизненных стратегий у большей части населения, свободное развитие личности.

11.2. Постепенное достижение сбалансированности компетенций государства и населения в решении вопросов социально-экономического развития.

11.3. Развитие социальных систем, обеспечивающее нормальный уровень качества человеческого капитала в интересах бизнеса и государства.

11.4. Развитие социальных систем, обеспечивающее минимально необходимый уровень качества человеческого капитала в интересах государства.

11.5. Стагнация и последующая деградация человеческого капитала в соответствии с моделями «ресурсного проклятия».

Эксперты оценивают априорные и апостериорные шансы событий для каждой из перечисленных проблем. Пример заполнения экспертной анкеты приведен в таблице.

Экспертная анкета с оценкой апостериорных шансов событий для проблемы № 3: «Научно-технологическое развитие»

№	События	Россия:		
		на пути в ОЭСР	ресурсная держава	периферия мира
3.1	Интенсивное развитие на базе рыночных институтов, стимулирование разработки и производства инновационной конкурентоспособной продукции в бизнес-секторе	30	0	0
3.2	Интенсивное развитие на базе прямого государственного вмешательства и поддержки НИОКР с приоритетом крупных госкомпаний	30	20	0
3.3	Активное включение в мировой процесс разработки и внедрения новых технологий с целью получения доступа к ним	40	0	0
3.4	Массовый импорт современных технологий для широкого круга секторов и отраслей экономики	0	0	0
3.5	Нишевый импорт современных технологий для ключевых секторов экономики (прежде всего – нефтегазового)	0	80	100
	Сумма шансов	100	100	100

Экспертные аудитории

Для проведения исследования нами были выбраны две аудитории экспертов: «отцы» и «дети».

В первую вошли 17 известных ученых, ведущих сотрудников Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирского госуниверситета и Новосибирского государственного технического университета (13 докторов и четыре кандидата наук). Сфера научных интересов данной экспертной группы включает экономическую теорию, институциональную экономику, макро- и микроэкономику, региональную и отраслевую экономику, финансы, социологию, прогнозирование, экономико-математическое моделирование, т.е. охватывает практически весь возможный спектр исследований по социально-экономической проблематике. Мы полагаем, что профессионализм и квалификация экспертов-«отцов» не может вызывать сомнений.

В экспертную группу «детей» вошли аспиранты, магистранты, студенты старших курсов бакалавриата экономического

факультета НГУ; магистранты СПбГУ, Российской экономической школы, Высшей школы экономики, Высшей школы менеджмента СПбГУ, Санкт-Петербургского государственного экономического университета, а также работающие выпускники НГУ 2011–2013 гг. При отборе мы опирались на объективные (общая успеваемость, специализация исследовательской практики, интересность и соответствие тематики квалификационных работ задачам нашего исследования) и субъективные критерии (наше мнение о людях и их способностях к вдумчивому экспертированию).

Мы уверены в компетентности и квалификации экспертов-«детей». Проигрывая «отцам» в исследовательском и жизненном опыте, обширности и глубине профессиональных знаний, они вряд ли уступают им в интеллекте и воображении (что немало важно в нашем случае), умении и желании думать, в заинтересованном отношении к решению поставленной экспертной задачи. И наконец, если исходить из аксиомы «дети – наше будущее», рискнем утверждать, что будущее во многом должно оказаться таким, каким сегодня его видят наши дети. В этом видении отражается мировоззрение, которое является основой будущих действий, человеческого и профессионального поведения.

Результаты экспертного оценивания

Каждый из экспертов отвечал на вопросы только одной анкеты, т.е. оценивал либо априорные, либо апостериорные шансы событий. Этим обеспечивалась корректность оценивания. Первый шаг – формально-статистическая проверка компетентности экспертов (выведение коэффициентов компетентности) с применением процедуры, основанной на методе анализа иерархий Т. Саати¹³.

По результатам проверки были отклонены три анкеты экспертов-«детей», поскольку индивидуальные отклонения коэффициентов компетентности превысили 10% по сравнению со средним значением.

С точки зрения качества экспертного опроса важным является близость значений индивидуальных коэффициентов компетентности экспертов. Средние отклонения показателей невелики (менее 5% практически по всем видам оценивания),

¹³ Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. – М.: Радио и связь, 1993. – 278 с.; Павлов А.Н., Соколов Б.В. Методы обработки экспертной информации. – СПб.: ГУАП, 2005. – 42 с.

как и максимальных индивидуальных отклонений (менее 10%). Отсюда можно сделать формальный вывод о высоком уровне компетентности «финальной» группы экспертов, что позволяет считать результаты опроса адекватными.

Поиск обобщенных оценок шансов (вероятностей наступления) событий – априорных и апостериорных – по каждой из 11 проблем проводится методом, аналогичным тому, что используется для расчета коэффициентов компетентности экспертов.

Результаты численного моделирования сценариев

Процедура моделирования обеспечивается двумя блоками оценок: обобщенными значениями экспертных оценок безусловных (априорных) и условных (апостериорных) шансов событий. Совокупность этих данных образует информационную базу с полным набором значений параметров имеющейся вероятностной модели и является основой для вычислений.

Сам процесс вычислительного моделирования представляет собой случайную реализацию событий и проводится в четыре этапа. Во-первых, случайным образом определяется порядок разрешения проблем. Во-вторых, для каждой из проблем методом Монте-Карло моделируется случайный выбор события, которое связано с этой проблемой и будет реализовано. В-третьих, для полученной цепочки событий, в предположении, что все сценарии равновероятны, с использованием рекуррентной формулы пошагово вычисляются вероятности сценариев. Результат вычислений приводит к искомому набору байесовских вероятностей реализации того или иного сценария. В-четвертых, описанные выше процедуры многократно повторяются для достижения устойчивых значений, а финальное распределение вычисляется как среднее из полученной выборки.

Многократное повторение процедуры позволяет получить устойчивые оценки вероятностей сценариев, пригодные не только для анализа шансов реализации того или иного сценария, но и для определения событий (в их очередности наступления), необходимых для реализации желаемого сценария¹⁴.

¹⁴ Благовещенский Ю., Кречетова М., Сатаров Г. Сценарное прогнозирование политической ситуации в России. URL: http://www.liberal.ru/upload/files/scen_prognoz_ispr_light.pdf.

На практике для каждого из двух множеств обобщенных экспертных оценок вычислительный процесс повторялся 1000 раз, что обеспечило независимость и устойчивость полученных в итоге оценок вероятностей сценариев. Для подтверждения точности полученного результата было реализовано 10 таких подходов (10000 испытаний), результаты которых усреднялись на завершающем шаге численного моделирования. Указанные усредненные значения вероятностей реализации базовых сценариев представляют собой окончательный результат численного моделирования.

Показатели стандартного отклонения по сериям расчетов для вероятностей любого из сценариев не превышают 5%, что свидетельствует об устойчивости полученного прогноза и достаточности числа проведенных численных испытаний.

По натянутому канату, или балансирование между «энергетической державой» и «сырьевым придатком»

Полученные результаты экспертно-сценарного прогнозирования до некоторой степени могут показаться неожиданными, хотя, по зрелому размышлению, их следует признать вполне закономерными. Несмотря на то, что явной расхожимости в оценках экспертов не обнаружилось, единственный перспективный (наиболее вероятный) сценарий получить не удалось: разница в шансах реализации сценариев № 2 («Россия – ресурсная держава») и № 3 («Россия – периферия мира») слишком мала, чтобы с определенностью говорить об однозначном выборе.

Кажется понятным, почему некоторое преимущество имеет второй сценарий. Он соответствует тому пути, по которому наша страна движется в настоящее время, основан на масштабном развитии ресурсного сектора и при благоприятной конъюнктуре мировых сырьевых рынков предвещает неплохой рост экономики. Однако балансирование между «ресурсной державой» и «периферией мира» дается с немалым трудом – любой неверный шаг может привести к потере равновесия и к падению. Не переступить при этом тонкую грань, разделяющую две разные ипостаси, позволит лишь высокое качество проводимой экономической политики и наличие сильных институтов государственной власти, способных эффективно контролировать процессы генерации,

распределения и конечного использования ресурсной ренты. От власти требуется не только умение противостоять оппортунизму корпораций и «рентоприсвоителей», но и способность самой удержаться от того, чтобы не скатиться к оппортунистическому поведению, самосохранению любой ценой.

Стараясь построить «ресурсную сверхдержаву» без точно сформулированных прозрачных целей, требований и условий, можно не справиться с угрозами и проблемами. Слишком велик риск превратиться в сырьевой придаток будущей мир-экономики, которому отводится незавидная роль послушного поставщика ресурсов для передовых стран без возможности влиять на мировую политику и экономику. Наверное, такими соображениями следует объяснить тот высокий вес, который набрал третий, очевидно негативный, сценарий нашего гипотетически возможного будущего.

Развитие по пути, проложенному традиционными глобальными лидерами, присоединение к элитному клану «избранных» наиболее богатых стран мира выглядит наименее вероятным. При всей видимой привлекательности данного сценария складывается впечатление, что это просто «не наш путь». Слишком многое потребуется переустроить в нашей стране, прежде всего в институциональной системе, при слишком неопределенных издержках и рисках. Опыт многих стран мира, занимающихся радикальным институциональным реформированием, показывает, что «импорт», или «трансплантация», институтов, присущих высокоразвитым государствам, нередко заканчивается неудачей.

В данном вопросе нельзя не согласиться с мнением В.М. Полтеровича, который отличает, что «прозелитизм» на международном рынке институтов и состязание за реформы на внутреннем рынке (институциональная и личностная конкуренция за лидерство в процессах реформирования) увеличивают риск неверного отбора трансплантата. И далее: «если государственная администрация не способна осуществлять рациональную социальную и промышленную политику, то маловероятно, что она сумеет провести эффективную трансплантацию институтов»¹⁵. В институциональном отношении (да и с ментальной точки зрения) «путь в ОЭСР» предстает для нас как наиболее

¹⁵ Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. URL: <http://www.cemi.rssi.ru/ecr/2001/3/docl.htm>.

сложный, а минимально необходимое условие – способность государства при посредстве создаваемых или реформируемых институтов эффективно контролировать происходящие в стране социально-экономические процессы. Примечательно, что в этом смысле «путь в ОЭСР» является производным от построения «энергетической державы».

Пессимизм, оптимизм и профессиональная солидарность в оценках будущего

Мы приближаемся, вероятно, к самому интересному аспекту нашего исследования, который касается сходства и различий во взглядах на будущее российской экономики со стороны двух экспертных аудиторий.

Прежде всего отметим, что эксперты, независимо от возраста, уровня образования, научных достижений и регалий, профессионального и жизненного опыта, в своих прогнозных оценках проявили выраженную солидарность (рис. 1). Это весьма любопытный результат нашего исследования, показывающий, что в видении будущего не наблюдается столь распространенный конфликт между «отцами» и «детьми».

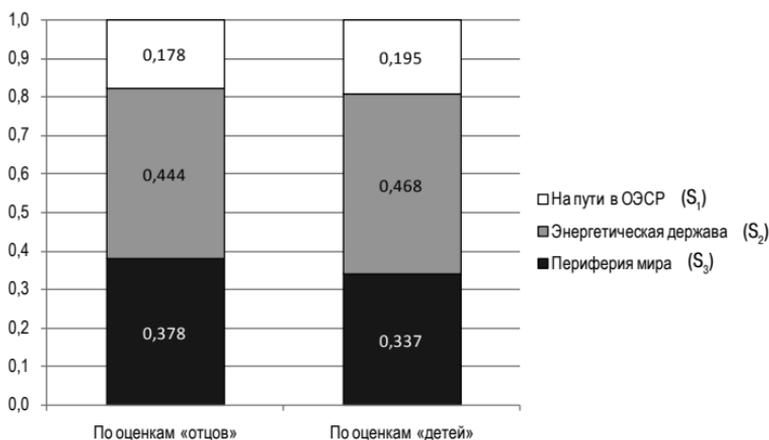


Рис. 1. Вероятности реализации базовых прогнозных сценариев по результатам моделирования на основе экспертных оценок «отцов» и «детей»

По нашему мнению, это и хорошо и плохо одновременно. «Хорошо» – потому, что имеет место определенная преемственность

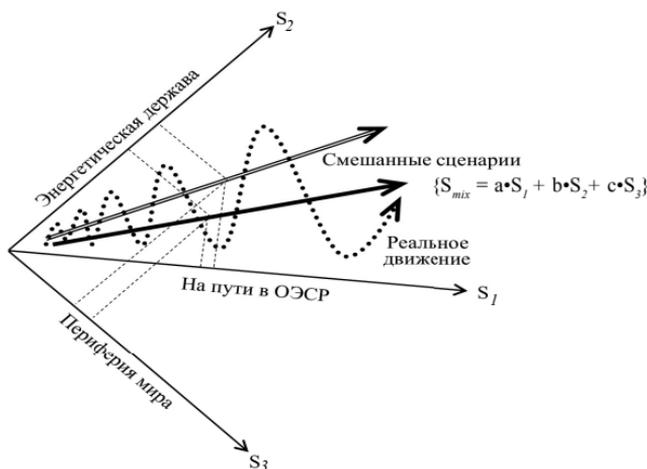
мировоззрений, которая может стать основой для принятия устойчивых, не подверженных сиюминутным флуктуациям, решений о путях будущего развития российской экономики. Плохо, что оба поколения экспертов пребывают в одинаковом затруднении при выборе наиболее вероятного прогнозного сценария. Так как оценки экспертов оказались устойчивыми, и существенных различий в компетентности не выявлено, нельзя считать, что близость шансов двух сценариев вызвана сбоем в расчетах или необоснованными расхождениями в мнениях экспертов. Скорее, это связано со сложностью экономической ситуации в стране и действительно существующей крайней неоднозначностью будущих путей развития, которая в равной степени отразилась на оценках и «отцов», и «детей».

«Дети» в своем прогнозе оказались немного оптимистичнее «отцов», что вполне естественно и не может не радовать. При этом «дети» в одинаково большей степени склоняются к выбору не только сценария «на пути в ОЭСР», но и сценария «энергетической державы», что, на наш взгляд, симптоматично. Прогноз «отцов» является в большей степени дескриптивным, отражающим объективное для данной экспертной аудитории видение будущего, тогда как прогноз «детей» содержит изрядную долю императива. Это не просто оценка будущего страны, но и выражение жизненной позиции, мотиваций, выбора профессиональных возможностей, с которыми ассоциируется собственное будущее.

Склоняясь к тому, что России предстоит двигаться по пути построения «энергетической сверхдержавы», «дети» зачастую (или даже – как правило) отождествляют удачную профессиональную карьеру и возможное жизненное благополучие с госслужбой и/или работой в крупных государственных и частных компаниях ресурсного сектора экономики. Это рассматривается и в качестве чуть ли не единственной «страховки» на случай негативного развития событий в стране, ее скатывания к «мировой периферии» – в таком случае принадлежность (даже отдаленная) к властным и экономическим элитам, вхождение в число «рентоприсвоителей» становятся еще более желанными. Вероятно, в меньшей степени «дети» ожидают благоприятной «отдачи» от предпринимательства и любой иной деятельности в рыночной среде, которая является имманентной частью либеральной экономики и публичной демократии по западному образцу.

Реальность сложнее «линейных» прогнозов

Реальная действительность, несомненно, сложнее моделируемых «линейных» прогнозов. Вообще, было бы наивным полагать, что какой-то единственный сценарий может реализоваться со стопроцентной гарантией. В жизни по-настоящему возможной представляется лишь комбинация различных сценариев, которая и оказывается наиболее достижимой. Применительно к нашему случаю уместной выглядит геометрическая метафора пространства возможных сценариев будущего, согласно которой каждый из вычисленных прогнозных сценариев являет собой линейную комбинацию базовых с коэффициентами, равными соответствующим вероятностям реализации (рис. 2). Строго говоря, любой из базовых сценариев есть не что иное, как смысловая абстракция, требующаяся для задания «системы координат» при экспертном оценивании и последующем построении прогноза.



Примечание: неровная пунктирная линия – это реальная траектория движения, а обозначенные векторы – смешанные сценарии (модельные аппроксимации реальности, прямые линии вместо кривой)

Рис. 2. Геометрическая метафора пространства возможных сценариев будущего

Использованный нами метод сценарного прогнозирования, в принципе, позволяет интерпретировать получаемые векторные комбинации. Так, преобладание в прогнозе состав-

ляющей «энергодержавного» сценария естественным образом связано с рисками, характерными для любой ресурсозависимой экономики и в экстремальном виде выраженными в сценарии «периферия мира», но не исключает и элементов экономического либерализма и политической демократии, на которых зиждется «путь в ОЭСР». В свою очередь, вряд ли можно согласиться с радикальным представлением, что «путь в ОЭСР» начисто исключает использование ресурсного фактора для экономического роста: вопрос заключается лишь в том, как это сделать наилучшим образом, чтобы свести к минимуму риски ресурсозависимости, рентоискательства, чрезмерного огосударствления и бюрократизации экономики.

Мы полагаем, сценарное прогнозирование российской экономики в соответствии с примененным подходом перекликается с идеологемой, согласно которой *ресурсное богатство – это вызов* для государства и общества, позволяющий оценить жизнеспособность экономической и политической системы; вызов, требующий адекватного ответа, но отнюдь не проклятие, от которого нужно поскорее избавиться¹⁶.

Судить о состоятельности ответа на «ресурсный вызов» – причем не с позиций сегодняшнего дня, а с точки зрения того, что всех нас ждет в будущем, – удастся, наверное, если отслеживать дальнейшие изменения в прогнозных представлениях. Для этого мы планируем повторить экспертные опросы и моделирование прогноза, что позволит сформировать «фазовое пространство», в границах которого можно будет наблюдать за эволюцией представлений о будущем России и ее экономики.

Авторы выражают огромную и самую искреннюю благодарность всем экспертам, принявшим участие в опросах, по результатам которых были построены сценарные прогнозы в данном исследовании.

¹⁶ Айриянц А.А. и др. «Бесплатный сыр в мышеловке» или «кабальное проклятие»? // ЭКО. – 2014. – № 5. – С. 127–145.



Ресурсы охотничьего и природного плодово-ягодного хозяйства на Дальнем Востоке

Г.И. СУХОМИРОВ, кандидат сельскохозяйственных наук, Институт экономических исследований ДВО РАН, Хабаровск. E-mail: Sukhomirov@ecrin.ru

Рассматриваются ресурсы охотничьего и природного плодово-ягодного хозяйства¹ Дальнего Востока как существенный дополнительный источник питания населения региона. Мясо охотничьих животных, дикорастущие орехи, ягоды, лесные овощи и грибы являются экологически чистыми, по существу деликатесными продуктами питания, они значительно превосходят аналогичные сельскохозяйственные продукты. Но в настоящее время эти ресурсы мало используются.

Ключевые слова: копытные звери, дикорастущие орехи, ягоды, лесные овощи, грибы, продукты

Оценка ресурсов

Мясо охотничьих зверей и птиц. Огромная территория Дальнего Востока богата охотничьими животными, при добыче которых можно получать мясо, сало и даже лекарственное сырье. К сожалению, статистической отчетности по численности и добыче копытных зверей и заготовке мяса дичи никогда не было. По оценкам, за последнее столетие эти показатели существенно изменились.

Наиболее полно ресурсы копытных зверей использовались в период работы государственных и кооперативных охотничье-промысловых хозяйств (промхозов) в 1960–1980 гг. В 1986–1990 гг. официальная добыча копытных на Дальнем Востоке превысила 50 тыс. голов, в том числе на заготовку мяса – около 40 тыс. Объем заготовок мяса охотничьих животных в эти годы по сравнению с 1966–1970 гг. увеличился в 6,3 раза и составил 3,7 тыс. т, при

¹ Природное плодово-ягодное хозяйство – деятельность по воспроизводству и использованию недревесных растительных ресурсов и грибов. Сухомиров Г.И. Таежное природопользование на Дальнем Востоке России // ИЭИ ДВО РАН, Всемирный фонд дикой природы (WWF), Россия, Амурский филиал. – Хабаровск: РИОТИП, 2007. – 384 с.

этом фактическая добыча копытных была в несколько раз больше. По авторской же оценке, отстрел северного оленя достигал не менее 50 тыс. голов, лося – 13 тыс., изюбра – 6, кабана – 9, косули – 30, кабарги – 15 и снежного барана – 5 тыс. голов. Добыча медведей была в пределах 5 тыс. голов. Поэтому объем мяса, получаемый от добычи копытных зверей и медведей, во второй половине 1980-х годов, по оценке автора, достигал 6,3 тыс. т, из них 58,7% заготовливалось.

В объеме заготовок доля мяса северного оленя составляла 68,2%, лося – 28,0, изюбра – 2,6, кабана – 0,7 и косули – 0,5%. При этом в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае и Магаданской области заготавливали преимущественно мясо северного оленя и лося, а в Приамурье и Приморье ассортимент мяса был значительно шире. При этом качество мяса копытных зверей практически никогда не учитывалось, как правило, на него действовали единые закупочные и розничные цены. Мясо дичи из-за высоких кулинарных качеств и наличия витаминов и микроэлементов можно считать диетическим и даже лечебным продуктом для людей с нарушенным обменом веществ, а также при витаминной и минеральной недостаточности². В западных странах оно высоко ценится, а мясо диких копытных зверей в 2-3 раза дороже мяса домашних животных.

На Камчатке в объеме заготовок мяса охотничьих зверей доля медвежатины достигала 22%, а зайчатины – 11%. Преобладающая же часть мяса медведя, зайца и все мясо барсука, белки и некоторых других зверей остается у охотников для собственного потребления.

С организацией промхозов повсеместно усилилось освоение отдаленных охотугодий и ресурсов охотничьих животных, и во второй половине 1980-х годов оно было близко к предельному уровню. В отдельных районах за счет нелегального отстрела численность зверя начала сокращаться. В 1990-е годы с проведением реформ была разрушена система охотпользования промхозов и северных совхозов и на их основе организованы многочисленные охотпользователи со слабой материально-технической базой, зачастую при отсутствии

² Миронов А.Н., Малышев К.Г., Ляшко М.Г. Лесная дичь. – М.: Лесная пром-сть, 1973. – 200 с.

специалистов-охотоведов и ограниченном числе штатных охотников-профессионалов, увеличилась площадь охотугодий общего пользования, резко возросло браконьерство, и усилился пресс охоты на копытных зверей. Этому способствовали лишение охотопользователей права самостоятельно составлять протоколы на нарушителей правил охоты, а также широкое применение браконьерами автотранспорта.

Кроме того, с отменой поощрений для охотников за добычу волков резко ослабла борьба с ними, а численность хищников и их вред как для домашних, так и диких животных резко возросли. Все это привело к значительному сокращению поголовья на севере региона лося, северного оленя и снежного барана и почти повсеместному уменьшению – кабана, изюбра и косули. Лишь численность пятнистого оленя в 1990-е годы увеличилась, и в Приморье была открыта охота на него.

Средняя численность охотничьих животных за последнее десятилетие оценивается так (тыс. голов): изюбр – 45, кабан – 23, кабарга – 102, косуля – 100, лось – 106, северный олень – 203, снежный баран – 50, медведи – 47.

Кроме мяса охотничьих зверей, на Дальнем Востоке добывают боровую дичь (рябчик, белая и тундровая куропатки, каменный и обыкновенный глухари, тетерев, большая горлица, вальдшнеп), степную и луговую (фазан, перепел), водоплавающую (гуси, утки, крохали и лысухи) и болотную (различные виды куликов). Раньше объем добычи пернатой дичи исчислялся несколькими миллионами особей, из которого более миллиона заготавливалось.

С середины XX в. численность пернатой дичи, особенно водоплавающей, из-за слабого регулирования пресса охоты и ухудшения качества угодий, почти повсеместно сократилась, особенно вблизи крупных городов. Современная численность всех видов боровой и луговой дичи ориентировочно оценивается минимум в 3,5, а водоплавающей и болотной – в 2 млн особей. Ежегодно в регионе добывается до 1 млн шт. пернатой дичи, из них до 1990-х годов около 10% шло в заготовки (в 1980-е годы – до 80 тыс. шт.).

На Дальнем Востоке от добытых охотничьих зверей получают лекарственно-техническое сырье. В 1970-е годы – до 2700 пар пантов и более 2000 кабарожьих струй (в последние десятилетия – соответственно 100 и 500). Это вызвано не сокращением

численности изюбра и кабарги, а организационно-экономическими причинами. По-прежнему в регионе ежегодно только легальный размер добычи медведей составляет 1–1,5 тыс. голов. Медвежья желчь используется как лекарственное средство, а в последние десятилетия на китайском рынке высоко ценятся медвежьи лапы.

Для должной охраны охотничьих животных и сокращения нелегальной добычи необходимо устранить обезличивание в охотопользовании, вернуть охотопользователям право самостоятельного составления протоколов на нарушителей охотничьего законодательства, а также усилить охранные мероприятия со стороны государства. И тогда численность охотничьих животных и объем получаемого мяса и другой продукции в ближайшие 10 лет может не только достигнуть уровня середины XX в., но и значительно превзойти его.

Сбор растений, орехов, ягод и грибов. На Дальнем Востоке произрастает более тысячи видов лекарственных и 350 видов пищевых растений. Наибольшее количество видов растений и грибов характерно для зоны кедрово-широколиственных лесов. Должный учет их ресурсов, за исключением корейского и сибирского кедра, а также кедрового стланика, не ведется, поэтому приводимые данные по потенциальной продуктивности важнейших видов ресурсов оценочные (тыс. т): орехи – 43,3, ягоды – 65,0, грибы – 60, папоротник – 12.

За 1966–1990 гг. площадь кедрово-широколиственных лесов уменьшилась на 24%. По состоянию на 1 января 2001 г. их площадь составляла 2,88 млн га, в том числе в Приморском крае – 2,15 млн га, в Хабаровском крае – 0,55, в Еврейской автономной области – 0,18 млн га, а в Амурской области – всего 8 тыс. га³. На начало 2003 г. площадь всех кедровников на Дальнем Востоке составила 3268,5 тыс. га, в том числе сибирского кедра в Республике Саха (Якутия) – 396,1 тыс. га.

Размер возможного сбора орехов кедра корейского нами определен в 9,6 тыс. т, а кедра сибирского – 3,9 тыс. т. Фактический же сбор гораздо меньше. За последние 30 лет из-за вырубki лучших кедровников и применения нерациональных способов сбора среднегодовой объем организованных заготовок орехов

³ *Корякин В.Н.* Кедрово-широколиственные леса Дальнего Востока России. – Хабаровск: ФГУ ДальНИИЛХ, 2007. – 359 с.

сократился с 3 тыс. т в 1956–1960 гг. до 0,5 тыс. т в 1986–1990 гг. В 1990-е годы заготовки орехов еще более уменьшились. Население для личных нужд тоже стало добывать меньше орехов – 2 тыс. т вместо 2,5 тыс. т в 1980-е годы. Однако в последние 20 лет с ростом безработицы тысячи жителей региона устремились в тайгу на заработки. Размер сбора кедровых орехов, вероятно, достиг уже 7 тыс. т (около 50% от расчетного). Основная часть орехов вывозится в Китай.

Кроме корейского и сибирского кедра, на Дальнем Востоке в незначительных количествах заготавливают также орех маньчжурский в угодьях производственного фонда, орехи лещины, которые население собирает для личного потребления.

Среди 43 ягодных и восьми плодовых растений в настоящее время заготовками охвачено 16 видов ягод. Из них более 80% приходится на бруснику и голубику, 10% – на лимонник и калину и около 10% – на остальные виды (шиповник, клюква, черника, смородина, жимолость, красника, рябина, черемуха, морошка, виноград, шикша, боярышник и др.).

Наиболее полно используются ресурсы лимонника (70%), актинидии (50), винограда (50) и жимолости (30%), слабее всех – боярышника (2%). В целом ресурсы ягодных растений крайне неравномерно осваиваются по территории. Даже в годы деятельности промхозов в 1980-е годы около 4/5 территории основных ягодников Дальнего Востока оставалась недоступной для освоения. Среднегодовой размер сбора был примерно 15 тыс. т, из них в заготовку поступало 2,6 тыс. т. В 1990-е годы площадь производственного фонда уменьшилась примерно в два раза, общий сбор ягод, вероятно, мало изменился, а в заготовку поступает всего около 1 тыс. т.

Видовой состав дикорастущих ягод гораздо разнообразнее, чем культурных, к тому же они обладают лечебными свойствами, содержат витамины и ценные питательные вещества и потому являются важным компонентом в поддержании нормальной жизнедеятельности организма человека. На большей части Дальнего Востока (кроме Приморского края и Амурской области) объем производства дикорастущих ягод выше, чем культурных.

Овощные и лекарственные растения. Число дикорастущих овощных растений превышает 220 видов, однако организованно заготавливают лишь папоротник орляк (возможный объем –

12 тыс. т) и черемшу (10 тыс. т). На Дальнем Востоке впервые заготовку папоротника начали госпромхозы Хабаровского края в 1969 г., и вся продукция шла в Японию. Производство соленого папоротника на экспорт, а затем и на внутренний рынок оказалось высокорентабельным, и к данной работе подключились не только почти все промхозы Хабаровского края, но и Приморья, Амурской области, Сахалина и Камчатки.

Заготовка папоротника позволяет сглаживать фактор сезонности, добиваться более ритмичной работы охотохозяйственных предприятий, так как проводится между сезонами охоты и сбора ягод и грибов.

Объем заготовок папоротника за 1971–1975 гг. увеличился почти в восемь раз. В 1980-е годы рост замедлился, и в 1990 г. было получено 3,3 тыс. т, а общий сбор, вероятно, достигал не менее 6 тыс. т (50% от расчетного). В годы реформ объем общего сбора, вероятно, уменьшился до 3 тыс. т. В перспективе папоротник орляк остается востребованным как на внутреннем рынке, так и на японском – соленый и сушеный, а также в полуготовом к употреблению виде в мелкой расфасовке (что уже осуществляет ООО «Лесные продукты»).

В последние десятилетия возродился интерес к такому виду лесопользования, как весенний сбор березового сока. Однако, если раньше березовый сок ценился в основном за сладость (сахаристость), то теперь гораздо большее значение приобретают его лечебные свойства.

Площадь березовых лесов региона составляет 19,9 млн га. При использовании только сотой части насаждений ежегодно можно получать 2 млн т березового сока. В 1980-е годы заготовка сока была высокорентабельной. В 1990 г. предприятия лесного хозяйства Дальнего Востока на каждый затраченный рубль получили 62 коп. прибыли. Опыт работы промхозов в 1970–1980-е годы показал, что деятельность по заготовке березового сока удачно сочетается с охотохозяйственной деятельностью предприятий, и они могут быть основными заготовителями этой ценной продукции.

Дальний Восток, особенно зона кедрово-широколиственных лесов, как никакой другой регион в стране, богат лекарственными растениями. Здесь около тысячи растений используется в лечебных или профилактических целях, из них более 500 – в русской

народной медицине. В настоящее время из всех лекарственных растений официально признаны только около 200 видов, а используются в научной медицине лишь 70. Наиболее ценные из них – женьшень, аралия, элеутерококк, лимонник, акантопанакс, заманиха, гастродия, родиола. Наибольший объем их заготовок по Дальнему Востоку наблюдался в 1970–1980 гг. – около 1,5 тыс. т в год на сумму 2,5-3,3 млн руб. (в ценах 1990 г.). Из них 90% сырья приходилось на Приморский край. В промхозах Приморья на заготовки элеутерококка приходилось 63,0%, аралию – 10,1, женьшень – 4,3, шиповник – 2,8, диоскорею – 2,6, ландыш – 2,3, бруснику – 2,1, кровохлебку – 2,0, лимонник – 0,8, череду – 0,8, а на остальные 30 видов – 9,2%.

В 1990-е годы объем заготовок лекарственно-технического сырья сократился примерно в 10 раз. Из всех продуктов природного плодово-ягодного хозяйства лекарственно-техническое сырье является наиболее конкурентоспособным товаром. На Дальнем Востоке основные его потребители – Хабаровский фармацевтический завод и компания «Амурбиофарм», продукция которых находит сбыт не только в своем регионе, в западных районах страны, но и в ряде зарубежных стран.

Дальний Восток богат грибами, из которых более 400 видов съедобны. Среднегодовой размер заготовок в 1980-е годы почти достигал 1 тыс. т, из них на Приморский край и Сахалинскую область приходилось более половины. Для собственных нужд население собирает грибов во много раз больше, чем поступает их в заготовки.

В целом ресурсы природного плодово-ягодного хозяйства используются слабо и очень неравномерно по территории. Угодья, отдаленные на 5-6, а тем более на 10-12 км от дорог или водных магистралей, практически не осваиваются. Массивы же, близлежащие к крупным населенным пунктам, уже значительно обеднели, так как подвергаются чрезмерному прессу сборщиков.

Как лучше осваивать ресурсы?

В 1990-е годы из-за ликвидации широкой сети промхозов, которые проводили большую работу по освоению ресурсов дикорастущих ягод, грибов и лекарственных растений, заготовки этих видов продукции сократились. Так, среднегодовой объем заготовок в 1991–1995 гг. по сравнению с 1986–1990 гг. уменьшился

в 2,5 раза, в том числе папоротника – в 2,0 раза, ягоды – в 2,1, березового сока – в 2,7, лекарственно-технического сырья – в 3,0, орехов – в 4,3 и грибов – в 5,3 раза.

С середины 1990-х годов отменена обязательная статистическая отчетность по заготовкам продукции дикоросов, но даже по неполным ведомственным данным во второй половине 1990-х годов объем заготовок еще более сократился. Например, в Хабаровском крае среднегодовой объем заготовок в 1996–2000 гг. по сравнению с 1991–1995 гг. уменьшился в 4,2 раза (с 1428,6 до 339,1 т). В дальнейшем положение несколько улучшилось, и по краю среднегодовой объем заготовок продукции дикорастущих растений в 2001–2005 гг. увеличился до 444,0 т, что на 31% больше уровня 1996–2000 гг. По другим дальневосточным субъектам РФ положение не лучше, а зачастую – даже хуже.

Сравнение показателей по ресурсам с официальными объемами заготовок свидетельствует, что растительные ресурсы и грибы даже в лучшие годы в целом по Дальнему Востоку организованными заготовками осваивались очень слабо – в пределах 5–20%. При этом степень освоения значительно варьирует по годам и по видам ресурсов.

Преобладающая часть орехов, ягод, лесных овощей и лекарственных растений остается у сборщиков для личного потребления и продажи на продовольственных рынках. Продажа на рынках особенно широко практикуется в последние годы. Это подтвердилось при проведении социологического исследования в 2002 и 2005 гг. в восьми районах Хабаровского края, относящихся к Сихотэ-Алиню⁴. В 2002 г. было опрошено 1130 человек, из них городских жителей – 712, сельских – 285 и представителей коренных малочисленных народов Севера – 133, а в 2005 г. соответственно – 1182, 658, 370 и 154. Оказалось, что сбором продукции природного плодово-ягодного хозяйства в 2002 г. занимались 79,3% семей опрошенных, а в 2005 г. – 75,5%. В среднем на семью было получено 46,26 кг продукции, в том числе: орехов – 3,50 кг, ягод – 11,84, грибов – 17,06, папоротника – 9,69, черемши – 3,41 и лектесырья – 0,76 кг.

⁴ Шейнгауз А.С., Сухомиров Г.И. Изменение оценки населением проблемы особо охраняемых территорий горных лесов Сихотэ-Алиня. – Хабаровск: Жасо-Амур, 2005. – 44 с.

На севере Дальнего Востока население собирает, вероятно, не меньше данной продукции, а в отдельных местах – даже больше. Поэтому если показатели наших исследований 2002 г. и 2005 г. распространить на весь Дальний Восток (при условии, что средняя семья состоит из 3,3 человек), то в год население получает 90,2 тыс. т продукции природного плодово-ягодного хозяйства (без березового сока, т), в том числе орехов – 7,1 тыс. т, ягод – 24,0, грибов – 34,6, папоротника – 16,1, черемши – 6,9, лектесырья – 1,5 тыс. т. Это существенная добавка экологически чистой продукции к рациону питания местного населения. В последние годы эти показатели вряд ли существенно изменились.

В настоящее время остались единицы специализированных предприятий по заготовкам продукции дикорастущих растений и грибов. Охотохозяйственные предприятия стали значительно меньше заниматься освоением растительных ресурсов, а лесхозы практически полностью прекратили эту деятельность. Различные мелкие торговые предприятия и организации заготавливают продукцию не систематически и лишь в небольших количествах. Сбором ягод, орехов, грибов, овощных и лекарственных растений занимается преимущественно неорганизованное население.

Правовая база

Для более полного и рационального использования дикорастущих растений и грибов необходимо решить ряд правовых, организационных, экономических, технических и технологических вопросов ведения природного плодово-ягодного хозяйства.

Необходимо принять федеральный закон «О растительном мире», в котором четко прописать вопросы регулирования отношений, возникающих при владении, пользовании и распоряжении всеми объектами растительного мира и их охране, ввести плату за пользование ресурсами, а также ответственность за нарушения. Кроме того, необходимы законы субъектов РФ «О сборе и заготовках дикорастущих растений и грибов», которые регламентировали бы рациональное ведение природного плодово-ягодного хозяйства. В законах должно быть четко прописано, что люди могут быть лишены права пользования природными ресурсами только при нарушении законодательных актов (а не по желанию чиновника любого уровня).

Поскольку охотохозяйственные и другие предприятия, занимающиеся производством и заготовкой продукции природного плодово-ягодного хозяйства, участвуют в обеспечении продовольственной безопасности страны, на них необходимо распространить такое же льготное кредитование, как для сельскохозяйственных предприятий.

Сбор орехов, ягод и другой продукции в коммерческих целях следует проводить только на арендованных угодьях, а сбор продукции для личного потребления – на специально выделенных органами лесной охраны участках, строго регулируя способы и сроки сбора.

Уровень освоения угодий и объем получаемой продукции в большой степени будут зависеть от степени технологической модернизации производства, прежде всего, переработки ягод, грибов и лесных овощей с получением разнообразной, высококачественной, конкурентоспособной продукции. Такой опыт уже имеется в ряде районов Дальнего Востока.

В частности, в Хабаровске в 1998 г. было организовано ООО «Лесные продукты» – производственное предприятие, которое специализируется на заготовке и переработке ягод, орехов, грибов, лесных овощей и лекарственно-технического сырья, а также продуктов пчеловодства. Компания создала обширную сеть промыслово-заготовительных пунктов в регионе, вовлекла в производственный процесс жителей депрессивных сел и деревень, прежде всего – коренные малочисленные народы Севера. Оно заготавливает более 20 видов сырья.

Предприятие из года в год расширяет и модернизирует свое производство. Созданы четыре автоматизированные линии по производству консервов, сиропов, десертов, пакированного соленого папоротника, сушеных грибов и расфасовке меда. Имеются подразделения по сушке лекарственно-технического сырья и т.д.

Расширяется география продаж продуктов предприятия. Сейчас ООО «Лесные продукты» входит не только во все крупные торговые сети Хабаровска, но и других регионов. Расширяется перечень продаваемых продуктов: плодово-ягодные сиропы, протертые с сахаром ягоды брусники, голубики, клюквы, малины, различные десертные желе. Все они не содержат искусственных заменителей, ароматизаторов, красителей. Сегодня ООО «Лесные

продукты» переходит на более экологичную – стеклянную – тару. В 2012 г. объемы заготовок достигли 41 млн руб., произведено продукции на 75 млн руб., объем реализации – 66 млн руб. Предприятие рентабельно.

* * *

С развитием рыночной экономики значение рационального использования дикорастущих растений и грибов будет возрастать. Это обусловлено рядом факторов. Во-первых, обострением продовольственной проблемы в мире и ростом дефицитности экологически чистой продукции, к которой относятся дикорастущие орехи, ягоды, лесные овощи и грибы. Во-вторых, ростом потребности в лекарственных формах растительного происхождения (а не химического). В-третьих, в ряде мест (особенно там, где запрещены главные рубки леса или они уже прошли) использование недревесных растительных ресурсов является основным видом деятельности и существенным подспорьем для местного населения. В-четвертых, цены на «продукты тайги», вероятно, будут расти быстрее, чем на сельскохозяйственные, что будет стимулировать освоение природных ресурсов. В-пятых, с ростом благосостояния местного населения, повышением его покупательной способности и развитием внешнеэкономических связей будет расти спрос на деликатесную продукцию тайги, стимулируя ее производство.

Особенности иностранной трудоустрой миграции в контексте развития приграничного региона востока России¹

К.В. ГОРИНА, кандидат географических наук, Институт природных ресурсов, экологии и криологии СО РАН. E-mail: gorina08@yandex.ru

Л.М. ФАЛЕЙЧИК, кандидат технических наук, Институт природных ресурсов, экологии и криологии СО РАН, Чита. E-mail: lfaleychik@bk.ru

В статье рассмотрены особенности и проблемы использования иностранной рабочей силы в восточных приграничных регионах РФ на примере Забайкальского края. Представлено сравнение социально-трудоустрой характеристик жителей региона и иностранных граждан на основе экспертных оценок специалистов строительной отрасли.

Ключевые слова: Забайкальский край, трудовые мигранты, иностранная рабочая сила (ИРС), рынок труда, трудовые ресурсы, использование ИРС в строительной отрасли

В какой мере использование труда иностранных граждан способствует экономическому развитию приграничных регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока, соседствующих с одним из трудоизбыточных регионов мира – Китайской Народной Республикой? Для ответа на этот вопрос рассмотрим особенности использования иностранной рабочей силы на примере одного из восточных пограничных регионов России – Забайкальского края – в контексте его собственных трудовых ресурсов.

Иностранная рабочая сила в Забайкальском крае: динамика, состав по странам – экспортерам и перспективы использования

Забайкальский край – субъект РФ, расположенный в Восточной Сибири, – граничит с Китаем и Монголией. На участке его границы с КНР имеется девять международных пропускных пунктов. К настоящему времени между приграничными регионами сложились устойчивые экономические связи, высок потенциал приграничного сотрудничества для развития малого и среднего бизнеса, туризма, торговли и других форм экономической

¹ Работа выполнена в рамках проекта VIII.79.1.2 и междисциплинарного интеграционного проекта СО РАН № 146.

самоорганизации местного населения². Однако темпы экономического роста и инвестиционной активности Забайкальского края существенно ниже в сравнении не только с северными провинциями Китая, но и с общероссийскими³. Учитывая долгосрочный характер перспектив социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкальского края, связанных с реализацией инвестиционных проектов, возникает вопрос использования трудовых мигрантов в отраслях экономики региона в контексте имеющихся собственных трудовых ресурсов.

Географическое положение Забайкальского края способствует преобладанию китайских мигрантов среди всей иностранной рабочей силы. Ситуация с распределением иностранной рабочей силы по странам-экспортерам для Забайкальского края (рис. 1) существенно отличается от подобной для РФ в целом⁴: если по РФ самые масштабные потоки трудовых мигрантов направлены из стран СНГ, то в регионе превалирует доля работников из стран дальнего зарубежья – 71–84%, что характерно для многих приграничных регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока⁵.

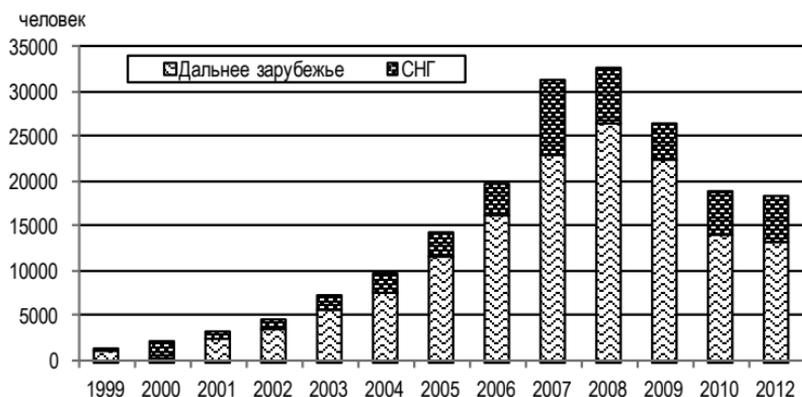
Среди иностранных работников в регионе, занятых в сельском хозяйстве и лесной отрасли, в обрабатывающей промышленности, доля китайских граждан составляет более 90%. Наблюдаемый меньший удельный вес китайцев среди иностранцев, работающих в строительстве (до 72%), можно объяснить значительным количеством трудовых мигрантов из стран Азиатского региона – Азербайджана, Таджикистана, активно привлекаемых строительными компаниями региона, особенно в последнее время.

² Глазырина И.П., Клевакина Е.А. Экономический рост и неравенство по доходам в регионах России // ЭКО. – 2013. – № 11. – С. 113–127.

³ Забелина И.А., Клевакина Е.А. Сравнительный анализ эколого-экономического положения российских регионов // Безопасность в техносфере. – 2009. – № 6 (21). – С. 50–57; Glazyrina I.P., Faleichik A.A., Faleichik L.M. Cross-border cooperation in the light of investment processes: more minuses than pluses so far // Problems of Economic Transition. – 2012. – Т. 55. – № 6. – Р. 43–62.

⁴ Калугина З.И. Технический прогресс или трудовая миграция? // ЭКО. – 2013. – № 1 (463). – С. 98–116.

⁵ Мотрич Е.Л., Найден С.Н. Влияние социально-демографической ситуации на трудовую миграцию: дальневосточный вектор // Проблемы прогнозирования. – 2009. – Т. 116. – № 5. – С. 134–146.



Источник: Ежегодные сборники Международного сотрудничества и внешнеэкономических связей Забайкальского края.

Рис. 1. Динамика численности иностранной рабочей силы в Забайкальском крае и распределение по странам-экспортерам в 1999–2012 гг., чел.

Стимулом для увеличения общего притока иностранной рабочей силы в регион стало повышение в 2007 г. установленной для Забайкальского края квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на осуществление трудовой деятельности, а также введение упрощенного порядка оформления разрешительных документов для мигрантов, прибывших в порядке, не требующем получения визы⁶.

К тому же реализация инвестиционных проектов в регионе зачастую связана с участием иностранного капитала и не обходится без привлечения иностранных работников. В 2012 г. в экономику края иностранных инвестиций поступило в 1,45 раза больше, чем в 2011 г. Инвестиции были направлены на реализацию проекта «Создание лесопромышленного комплекса ООО ЦПК «Полярная» в северо-восточных районах Забайкальского края», на освоение Березовского и Нойон-Тологойского полиметаллического месторождений и на другие виды деятельности⁷. Реализация только

⁶ Сизикова Л.И. О состоянии миграционных процессов в Читинской области // МСВЭС Читинской области в 2007 г. – Чита: Экспресс-издательство, 2007. – С. 77–86.

⁷ Мониторинг социально-экономического развития Забайкальского края в части инвестиций в основной капитал. URL: http://минтер.зabayкальский.край.рф/investicionnaya_deyatelnost/ (дата обращения: 21.07.2014); http://минсоц.зabayкальский.край.рф/u/prilojeniya_2014.pdf

этого проекта предполагала создание 3249 рабочих мест⁸, из них по количеству утвержденных квот на привлечение иностранных работников в 2013 г. на долю китайских граждан пришлось 6,2%, это без учета высококвалифицированных специалистов, которых нанимают сверх утвержденных квот.

Так как основным инвестиционным партнером региона выступает КНР, то дальнейший поток иностранных работников из соседнего государства скорее всего сохранит свои тенденции. В некоторой степени это связано с созданием значительного количества рабочих мест в ходе реализации проектов по освоению юго – востока Забайкальского края. Первоначально предполагалось, что в результате реализации всех запланированных инвестиционных проектов в регионе будет создано около 70 тыс. рабочих мест. Из-за дефицита местных высококвалифицированных специалистов на вновь создаваемых предприятиях к работе привлекаются иностранные специалисты, часто используется вахтовый метод, в частности в сфере добычи полезных ископаемых и лесозаготовительной деятельности⁹.

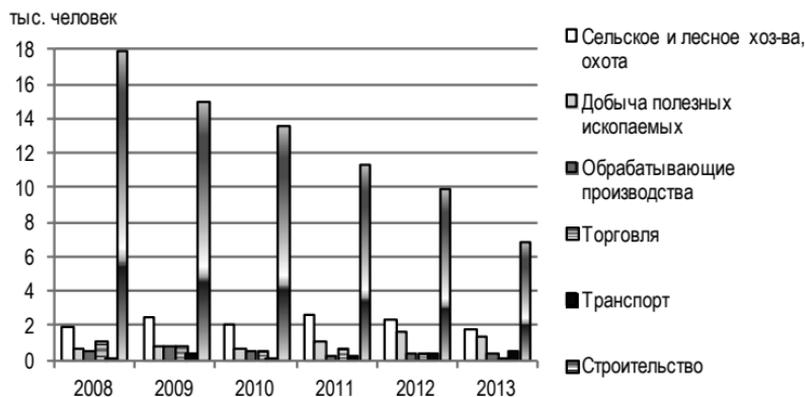
Распределение иностранной рабочей силы по видам экономической деятельности (рис. 2) отражает более высокую занятость в строительной отрасли региона (более 50% трудовых мигрантов ежегодно)¹⁰, нежели в добыче полезных ископаемых, сельскохозяйственном и лесном секторах, что сопряжено с ростом темпов жилищного строительства в Забайкальском крае, в особенности в городах. Так, прирост всего жилищного фонда в регионе к 2012 г. с начала XXI века составил 7%, а в городской местности – 11,4%¹¹. Есть основания предположить, что темпы строительства, в особенности гражданского, сохранятся, как и тенденция использования иностранцев в этой отрасли.

⁸ Информация по бизнес-предложению. URL: <http://забкрай-инвест.рф/index.php?p=3241&id=121> (дата обращения: 21.06.2014)

⁹ *Забелина И.А., Клевакина Е.А.* Приграничное экономическое сотрудничество и его влияние на качество экономического роста (на примере Забайкальского края) // ЭКО. – 2013. – № 5. – С 108–123.

¹⁰ *Фалейчик А.А., Батурина О.В.* Проблемы использования иностранной рабочей силы в приграничном регионе (на примере Забайкальского края) // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2013. – № 02 (93). – С. 158–163; *Козыкина Н.В.* Современная китайская миграция в Забайкальском крае: основные тенденции, проблемы и перспективы // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2010. – № 9. – С. 53–59.

¹¹ Жилищный фонд. URL: <http://chita.gks.ru> (дата обращения: 21.07.2014).



Источник рис. 2–3: Министерство труда и социальной защиты Забайкальского края.

Рис. 2. Динамика использования иностранной рабочей силы в Забайкальском крае по видам экономической деятельности в 2008–2013 гг., тыс чел.

Наблюдается значительное изменение структуры распределения привлекаемых иностранных трудовых мигрантов по отраслям хозяйства Забайкальского края (рис. 3). В 2013 г. доля строительной отрасли в привлечении иностранной рабочей силы по сравнению с 2008 г. сократилась на 17,1%. С одной стороны, это связано с политикой планомерного снижения количества выделяемых квот на привлечение трудовых мигрантов для снижения напряженности на региональном рынке труда, с другой – определенное влияние оказал финансовый кризис, начавшийся в 2009 г. Также увеличилась почти вдвое доля иностранных работников в сельскохозяйственном и лесном секторах, преимущественно за счет лесопромышленного комплекса. В ходе реализации инвестиционных проектов, предусмотренных «Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»¹² («Стратегия-2025»), в привлечении трудовых мигрантов значительно возросли доли добывающих отраслей и транспорта.

¹²URL: <http://www.minregion.ru/pages/346?locale=ru> (датаобращения: 29.07.2014).

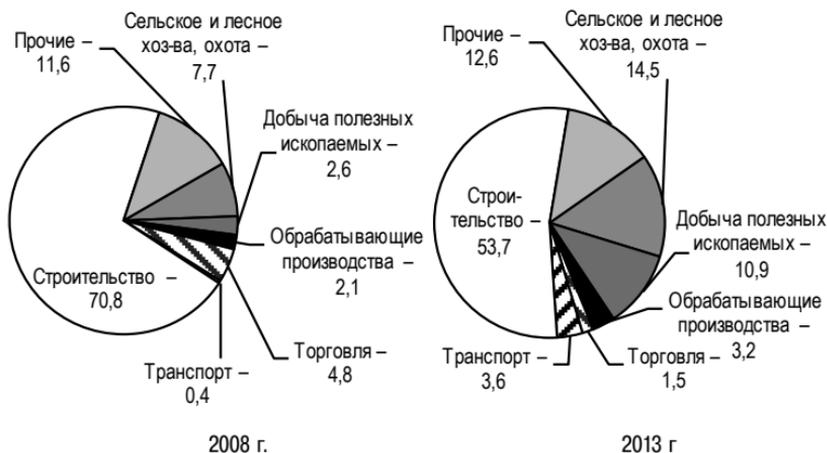


Рис. 3. Распределение привлеченной иностранной рабочей силы в Забайкальском крае по видам экономической деятельности в 2008 и 2013 гг., %

Привлечение иностранных работников в отраслях хозяйства региона на современном этапе связано с рядом преимуществ. Такие работники зачастую непритязательны в заработной плате и неприхотливы в бытовых и жилищных условиях¹³, характеризуются высокой производительностью труда за счет ненормированного рабочего дня и отсутствия отпусков. Кроме того, трудовые мигранты отличаются высокой мотивированностью своей деятельности – они приезжают сюда зарабатывать на жизнь себе и своей чаще всего многодетной семье.

Существуют и другие выгоды использования иностранной рабочей силы. Введение патентной системы привлечения трудовых мигрантов способствует пополнению бюджетов субъектов. Так, по данным УФМС по Забайкальскому краю, в 2011 г. иностранным гражданам было выдано около 7 тыс. патентов, в результате чего краевой бюджет получил дополнительно 27,5 млн руб.¹⁴

¹³ *Соболева С.В.* Иммиграционные потоки в Сибирский федеральный округ: количественные и качественные оценки // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2. – С. 105–124; *Кувшинов М.А., Веселова Э.Ш.* Трудовая миграция: до цивилизованных отношений еще далеко // ЭКО. – 2013. – № 6. – С. 168–180;

¹⁴ URL: [http://ufms.chita.ru/?page=13&news=304&t=0\(датаобращения:21.07.2014\)](http://ufms.chita.ru/?page=13&news=304&t=0(датаобращения:21.07.2014)).

Оборотной стороной использования труда мигрантов является формирование неравноценных конкурентных отношений с местными жителями региона, которые в случаях приоритетного использования труда иностранных работников бывают ущемлены в процессе своего трудоустройства. Так, переход на использование иностранной рабочей силы (преимущественно из Китая) в лесопромышленном комплексе Забайкальского края способствовал вытеснению местной рабочей силы из данной отрасли экономики¹⁵, что привело к возникновению локальной напряженности на рынке труда. Подобные взаимоотношения возникают при целенаправленном и первоочередном использовании труда только иностранных работников.

Учитывая перечисленные аспекты использования труда иностранных граждан и существующую проблему острого дефицита инвестиционных ресурсов в Забайкальском крае¹⁶, а также то, что основные инвестиционные проекты, предусмотренные «Стратегией–2025» на территории края, будут выполняться в рамках российско-китайского сотрудничества, можно предположить, что существующие тенденции в привлечении трудовых мигрантов в регионе сохранятся. Показательным в данном процессе является и то, что приток иностранных инвестиций, преимущественно из КНР, влечет за собой, как правило, трудоустройство китайских граждан¹⁷, поэтому при сохранении современного формата российско-китайского сотрудничества дальнейшая реализация инвестиционных проектов на территории края также будет способствовать сохранению ориентации на использование труда иностранных граждан.

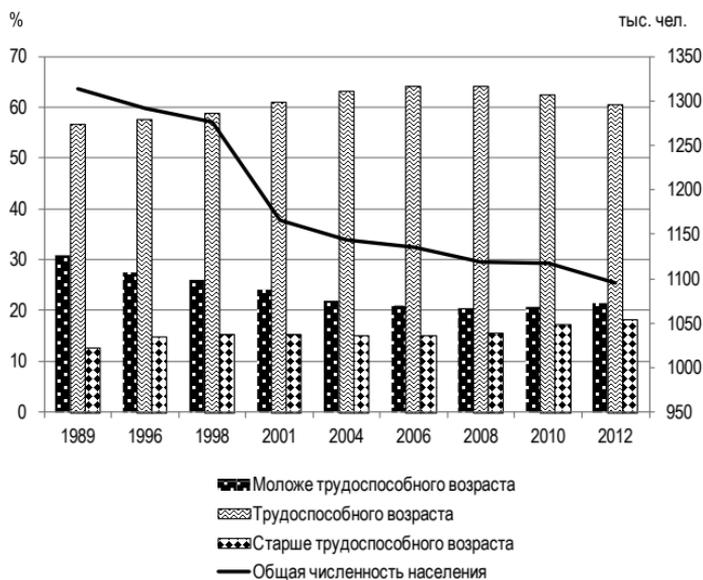
¹⁵ Макаренко Т.Д. Использование иностранной рабочей силы в лесопромышленном комплексе Забайкальского края // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – № 2. – С. 137–140.

¹⁶ Глазырина И.П., Фалейчик А.А., Фалейчик Л.М. Приграничное сотрудничество в свете инвестиционных процессов: пока минусов больше, чем плюсов // ЭКО. – 2011. – № 9. – С. 50–70.

¹⁷ Glazyrina I.P., Kalgina I.S. and Lavlinskii S.M. Problems in the Development of the Mineral and Raw Material Base of Russia's Far East and Prospects for the Modernization of the Region's Economy in the Framework of Russian-Chinese' Cooperation // Regional Research of Russia. – 2013. – V. 3. – No. 4. – P. 1–9; Глазырина И.П., Забелина И.А., Клевакина Е.А. Экологическая составляющая экономического развития: приграничные регионы России и Китая // ЭКО. – 2014. – № 6. – С. 5–24.

Особенности трудового потенциала Забайкальского края

Так ли уж Забайкальский край испытывает дефицит в трудоспособном населении? Доля трудоспособных жителей в 2012 г. составила 60,5% от общей численности населения территории, что выше гипотетической оптимальной величины в 58,5%, при которой обеспечивается адекватная замена возрастных групп в смене потенциалов трудоспособного населения¹⁸. Однако, достигнув своего пика в середине первого десятилетия XXI в., сейчас этот показатель имеет тенденцию к понижению (рис. 4). Прежде всего, это связано с изменениями в процессах воспроизводства населения региона, особенно в сельской местности¹⁹.



Источник: Забайкалкрайстат.

Рис. 4. Динамика общей численности (правая шкала, тыс. чел.) и долей возрастных групп населения Забайкальского края в 1989–2012 гг., %

¹⁸ Булаев В.М. Очерки социально-демографической ситуации в России на начало 21 века. Раздел 2. Трансформация половозрастной структуры населения. – Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2009. – 188 с.

¹⁹ Булаев В.М., Горина К.В. Воспроизводственный потенциал городского и сельского населения Забайкальского края // Социологические исследования. – 2013. – № 12. – С.95–99.

Увеличивается прослойка старшего поколения при снижении доли молодых, что усиливает нагрузку в целом на трудоспособное население. Если в 2005 г. на 1000 человек трудоспособного населения приходилось 570 лиц пенсионного возраста и детей, то в 2011 г. – уже 605 человек. В дальнейшем предвидится сокращение доли молодых возрастов и увеличение старших, что означает неуклонное падение численности трудоспособного населения, и в результате это вызовет нехватку трудовых ресурсов и формирование зависимости региона от притока иностранной рабочей силы для развития экономики. Кроме того, в 2013 г. в Забайкальском крае доля официально занятого населения от общей численности его трудоспособных жителей составила 72,3%.

Усложняет демографическую ситуацию миграционная убыль населения, результат которой – вымывание из региона трудоспособного населения, особенно его молодой части. Как показал проведенный Т.Ю. Богомоловой и др. в студенческой среде края социологический опрос, только 25% опрошенных планируют после окончания вуза остаться в Забайкалье, а 38% – уехать за его пределы²⁰. Это свидетельствует о неблагоприятной тенденции на рынке труда в регионе, демонстрируя на современном этапе превалирующую роль миграционной убыли жителей над естественным приростом, и подтверждает в очередной раз тезис: «Население голосует ногами».

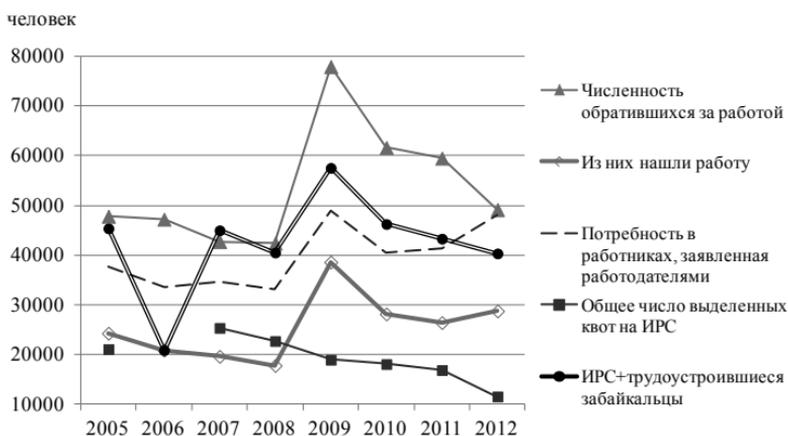
Усиливает вектор миграционных направлений населения региона высвобождение дополнительной рабочей силы за счет сокращения производства и закрытия ряда организаций. В связи со снижением цен на молибден и ферромolibден в 2013 г. о консервации предприятия объявила компания «Союзметаллресурс». Заявило о предстоящем увольнении 1500 работников крупнейшее предприятие добывающей промышленности в регионе – Приаргунское производственное горно-химическое объединение²¹. В любом случае это – пополнение рынка труда специалистами, ищущими работу, вопрос только в масштабах проблемы. Рынок труда в регионе на современном этапе и так испытывает определенное

²⁰ Богомолова Т.Ю., Глазырина И.П., Сидоренко Н.Л. Приграничье востока России: миграционные настроения студенческой молодежи // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 4 (80). – С. 154–173.

²¹ Сокращение с последующим трудоустройством – опыт уранодобывающего предприятия в Забайкальском крае. URL: <http://baikalfinans.com> (дата обращения: 21.07.2014).

напряжение. По данным Забайкалкрайстата, в 2012 г. уровень безработицы составил 10,6%, что практически означает возвращение к уровню 2002 г. (11,1%)²².

Анализ происходящих в Забайкальском крае процессов выявил дисбаланс между спросом на рабочие руки и их предложением (рис. 5). В регионе численность обратившихся в службу занятости превышает заявленную работодателями потребность в кадрах. Такая ситуация подтверждает, с одной стороны, наличие в регионе трудоспособного населения, не занятого в экономике, с другой – высокий уровень безработицы. Одной из возможных причин формирования подобной ситуации может быть невысокая активность работодателей в подаче заявок о потребностях в рабочих кадрах.



Источник: Забайкалкрайстат, Государственная служба занятости населения Забайкальского края, Министерство труда и социальной защиты Забайкальского края, расчеты авторов.

Рис. 5. Предложение и спрос на рынке труда Забайкальского края в 2005–2012 гг., чел.

Таким образом, Забайкальский край на современном этапе обладает достаточным количеством трудоспособного населения за счет заложенных воспроизводственных потенциалов 1970–1980-х годов, однако в дальнейшем численность этой

²² Уровень безработицы населения. URL: http://chita.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chita/ru/statistics/ (дата обращения: 21.07.2014).

возрастной группы сократится из-за негативных процессов в сфере миграционного и естественного движения населения. В скором времени возможны усиление процессов депопуляции населения и общий дефицит трудовых ресурсов.

Строительная отрасль: проблемы использования труда иностранных граждан

Положительные и отрицательные аспекты вовлечения иностранной рабочей силы в экономику регионов можно отследить на примере строительной отрасли Забайкальского края. Работодатели зачастую делают ставку на эффективную и производительную работу трудовых мигрантов, преимущественно из Китая, тем самым способствуя формированию зависимости развития отрасли от труда иностранных граждан и от количества выделяемых на них квот. Проявление данной тенденции связано, с одной стороны, с дефицитом кадров по специальности «Строительство и архитектура», выпускаемых в регионе²³. В 2005–2010 гг. региональные учреждения высшего и среднего профессионального образования ежегодно выпускали от 339 до 442 чел. в год. Однако потребность в работниках, заявленная работодателями в службе занятости в 2010 г. (3380 чел.), существенно превышала не только количество выпускников (442 чел.) с высшим (174 чел.) и средним (268 чел.) профессиональным образованием в том же году, но и их общее количество за этот период, что в какой-то мере объясняет привлечение иностранной рабочей силы в регион. В значительной степени этому способствует отсутствие в образовательных учреждениях программ обучения профессии каменщиков – наиболее востребованной на строительном рынке и достаточно представленной среди квалификационных групп трудовых мигрантов.

Кроме того, заявленная в службу занятости работодателями потребность в строительных кадрах намного меньше величины выделяемых квот на привлечение трудовых мигрантов (на 2010 г. – более 15000). Это можно объяснить усилением заинтересованности строительных организаций в достижении высоких показателей выполняемых работ вследствие большей экономической эффективности труда иностранных работников,

²³ Образование в Забайкальском крае: Стат.сб./Забайкалкрайстат. – Чита, 2011. – 60 с.

чем в трудоустройстве выпускников региональных образовательных учреждений.

Привлечению в регион трудовых мигрантов способствует и качественная характеристика трудовых ресурсов Забайкальского края. Продолжительная безработица в стране в конце XX в. повлекла потерю навыков и профессиональную деквалификацию работников, потерю (в определенной степени) культуры труда, появление неуверенности в себе, нежелание искать работу самостоятельно и привыкание к низкому уровню жизни.

В связи с этим на основе экспертной оценки, выполненной по результатам опроса и консультаций со специалистами ведущих строительных организаций Забайкальского края (производителями работ, мастерами, инженерами и другими работниками, непосредственно взаимодействующими с трудовыми мигрантами), были получены данные, во многом объясняющие приоритетность привлечения на работу иностранных граждан.

На сегодняшний день строительная отрасль региона зависима от притока трудовых мигрантов, в особенности из Китая. Теплый период в крае длится лишь несколько месяцев, поэтому существует необходимость возведения объектов и подготовки к отопительному сезону в короткие сроки. Это, в свою очередь, обуславливает привлечение иностранной рабочей силы, отличающейся, по мнению экспертов, более высокой производительностью труда, чем трудоспособное население региона. Так, 81% специалистов высказали мнение, что китайские трудовые мигранты, по сравнению с гражданами других стран, характеризуются высокой производительностью работ, а более высокую эффективность труда местных трудовых ресурсов региона отметили всего 33% экспертов²⁴.

Кроме того, сезонный характер работ связан и с экономическими преимуществами использования труда мигрантов. Так, если в советское время в зимний период стабильная работа в строительной отрасли обеспечивалась тем, что работники занимались подготовкой строительных объектов к сдаче (внутренней отделкой помещений), то на современном этапе в зимний период объемы выполняемых работ уменьшились. В этом плане иностранцы являются удобным трудовым ресурсом –

²⁴ Здесь и далее сумма превышает 100% по причине того, что у экспертов была возможность указать несколько вариантов ответов.

«приехали, построили и уехали», не нужно содержать постоянный коллектив, когда работы нет.

Преимущество использования трудовых мигрантов заключается также и в том, что они работают «готовым, скомплектованным» коллективом, собрать подобный среди местных специалистов в регионе достаточно трудно. Сплоченные бригады из местных жителей обычно характерны для крупных строительных организаций, где трудовой коллектив устоялся со временем, и люди держатся за работу.

Подбор строительных бригад среди трудовых мигрантов осуществляют специальные иностранные компании-посредники. Они помогают оформлять документы по прибытии и отчасти курируют работу сограждан. Данная практика характерна для привлечения китайских трудовых мигрантов, а для выходцев из стран СНГ работает принцип «родственников и опытных сограждан», которые могут самостоятельно при оформлении патента заниматься строительной деятельностью. Сформированные бригады зачастую становятся «постоянными» субъектами регионального рынка труда, приобретая практический опыт работы в условиях российской специфики.

В основной своей массе прибывающие трудовые мигранты соответствуют необходимым квалификационным требованиям, предъявляемым работодателями отрасли. Однако представители молодой прослойки мигрантов из стран СНГ в последнее десятилетие зачастую не владеют русским языком и элементарными навыками работы в строительстве, а также проявляют слабую заинтересованность в приобретении новых знаний по профессии. Это является серьезным недостатком в глазах работодателя. При высокой производительности работ китайских граждан главной сложностью во взаимодействии с ними является наличие языкового барьера, который преодолевается за счет услуг переводчика.

В таких вопросах, как ответственность и дисциплинированность в работе, 60% экспертов отдали предпочтение мигрантам из Китая, 34% – выходцам из стран Средней Азии и местному трудоспособному населению. Это соотносится с характеристикой личностных свойств жителей региона: 53,3% экспертов считают присущим для забайкальцев *попустительство в работе*, 40% – *склонность к алкоголю*, 33,3% – *склонность к воровству*, 27% – *неторопливость в работе*. Однако часть экспертов отметили

и такие качества местного населения, как *ответственность, профессионализм, дисциплинированность и желание работать* (по 13,3% за каждое качество). Эксперты частично согласились с тем, что *незанятое трудоспособное население региона имеет меньшую заинтересованность в поиске и осуществлении трудовой деятельности, чем мигранты (60%)*. Столько же экспертов считают, что *трудоспособное население региона, занятое в строительной отрасли, за время социально-экономической нестабильности в стране в 90-х годах, высокого уровня безработицы, роста алкоголизма, а также потери определенного престижа самого понятия «труд» в обществе «разучилось работать»*. В связи с этим почти 72% экспертов отметили, что *сложно найти хорошего работника для строительной отрасли среди местного населения*.

Специалисты подчеркнули, что в большей степени *халатность в работе* проявляют именно местные рабочие кадры (47%) и в наименьшей – граждане из КНР и Средней Азии – 40%. Определенная выгода использования трудовых мигрантов связана с их *непритязательностью к условиям проживания*: это отметили 13% экспертов в отношении трудовых мигрантов из КНР, 8% – выходцев из Средней Азии.

Изменилась ситуация с уровнем оплаты труда в отрасли – стали *притязательнее к заработной плате*, по сравнению с другими, китайские строители – так считают 53,3% экспертов. Показательным стал вопрос мотивационной составляющей трудовой деятельности – *большее стремление к таковой* проявляют трудовые мигранты из КНР (60% ответов экспертов) и граждане из Средней Азии (47%). Необходимо отметить, что, по мнению экспертов, в городской местности деградация трудоспособного населения региона, занятого в строительной отрасли, заметна в меньшей степени, чем в сельской, где наблюдается поступательное «вымывание» прослойки трудоспособного населения.

Наблюдаемые проблемы качественного характера трудовой деятельности жителей региона в определенной мере способствуют формированию зависимости развития строительной отрасли региона от квот на привлечение трудовых мигрантов. По мнению экспертов, их сокращение может повлечь за собой *снижение темпов роста в*

строительной отрасли (75%) и увеличение потока нелегальной миграции и коррупции. Кроме того, это может способствовать повышению цен на рынке недвижимости и вызвать рост безработицы, так как производственные взаимосвязи строительных организаций, налаженные с другими предприятиями региона (производства кирпича, бетона, пластиковых окон и др.), в большинстве ориентированы на данный вид деятельности. Лишь 33% экспертов считают механизм заключения договоров между строительными организациями и учебными заведениями на подготовку молодых специалистов с последующим трудоустройством положительным фактором.

Важно отметить, что, по мнению 67% экспертов, молодежь региона, занятая в строительной отрасли, стремится повышать свой уровень квалификации. Эксперты, отметившие отсутствие подобной мотивации у молодого поколения, возможными причинами этого назвали *непочетность физического труда и отсутствие желания трудиться вообще.* Данные тенденции можно связать со сменой нравственно-ценностных установок в менталитете жителей страны.

Таким образом, очевидно, что в Забайкальском крае строительная отрасль и ее развитие по экономическим аспектам и качественной составляющей трудовых ресурсов испытывают определенную зависимость от выделяемых квот на иностранную рабочую силу. Ситуация усугубляется тем, что на современном этапе в России в целом и практически во многих регионах лидирует непромышленный сектор экономики, это в некоторой степени способствует формированию в обществе образа непрестижности профессий, связанных с физическим трудом, и диктует естественный отсев потенциальных рабочих кадров.

* * *

Проведенный анализ показал, что на фоне возрастающей депопуляции Забайкальского края иностранная трудовая сила является важным фактором в социально-экономическом развитии региона. Трудовые мигранты занимают определенную нишу на рынке труда края, заполняя вакантные места, на которые мест-

ное население часто не стремится устроиться. Большую роль в данном вопросе играет приграничное положение территории по отношению к стране-экспортеру трудовых мигрантов – КНР, крупнейшему трудоизбыточному региону.

Оценка трудовых ресурсов Забайкальского края в целом не зафиксировала проявлений острого дефицита трудоспособного населения в регионе: численность обратившихся в службы занятости в поисках работы превышает спрос, формируемый по заявкам работодателей. Однако в регионе наблюдается недостаток кадров в строительной отрасли, лидирующей по количеству привлекаемых трудовых мигрантов. Причина подобных диспропорций на региональном рынке труда связана как с качественными характеристиками трудовых ресурсов региона, так и с экономической составляющей данного вопроса.

По мнению экспертов строительного сектора экономики Забайкальского края, в отрасли наблюдаются проявления деградации культуры труда, особенно в сельской местности, что формирует дефицит кадров и определенную зависимость данного вида деятельности от притока иностранной рабочей силы. Это позволяет говорить о сохранении тенденции привлечения трудовых мигрантов и их значимости для развития строительной отрасли региона. Этому могут способствовать и продолжающиеся проекты освоения природных ресурсов территории, инвестируемые зачастую иностранными компаниями.

В такой ситуации значительное снижение квот на привлечение иностранной рабочей силы может привести как к сложностям в развитии строительной отрасли, так и к возможности замещения китайских трудовых мигрантов иностранными работниками из стран СНГ, для которых не требуются визы и квоты.

При этом важно соблюдать баланс привлечения мигрантов в системе трансграничного миграционного сотрудничества и решения задач «Стратегии–2025» по сохранению и воспроизводству собственных трудовых ресурсов региона²⁵.

²⁵ Атанов Н.И., Мункодугарова А.Б. Депрессивные приграничные регионы: проблемы развития // ЭКО. – 2014. – № 6. – С. 142–151.



«Пальмовый рай» или «пальмовый спрут»? Современные тренды и угрозы продовольственного рынка

Н.И. УСЕНКО, кандидат экономических наук, Кемеровский технологический институт пищевой промышленности. E-mail: n.i.usenko@yandex.ru

В.М. ПОЗНЯКОВСКИЙ, доктор биологических наук, Кемеровский технологический институт пищевой промышленности. E-mail: Tovar-kemtipp@mail.ru

Ю.С. ОТМАХОВА, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.
E-mail: OtmakhovaJS@yandex.ru

В статье рассматриваются различные аспекты современного феномена глобального продовольственного рынка – бума использования пальмового масла. Показано, что его широкое применение повлекло за собой глобальное изменение роли данного сырья в процессе формирования производственных цепочек, нарушающее принципы национальной продовольственной безопасности. Поставлены вопросы о необходимости разработки новой парадигмы развития продовольственного рынка в России.

Ключевые слова: производство продуктов питания, пальмовое масло, экономическая эффективность, качество пищевой продукции, продовольственная безопасность

*«В рай за волосы не тянут...»
(Русская поговорка)*

Процессы глобализации привели к серьезной трансформации товаропотоков между странами на рынке пищевого сырья, изменили сложившиеся системы производства и распределения пищевой продукции. Например, пальмовое масло в настоящее время стало одним из самых востребованных продуктов в мире.

Эффективность – ключ к успеху: динамика спроса и производства

Пальмовое масло относится к биржевым товарам, контракты на него торгуются на биржах в Чикаго – CME (Chicago Mercantile Exchange) и в Малайзии – BMD (Bursa Malaysia Berhard). Это растительное масло используется в производстве пищевой, а также химической продукции, биотоплива и парфюмерии. Масличная пальма выращивается во всех странах с тропическим климатом, но при этом основной объем постоянно растущего

мирового производства пальмового масла приходится на Индонезию (49,9%) и Малайзию (37,0%) (рис. 1).

Некоторое замедление темпов роста в Малайзии объясняется рядом причин (климатические проблемы, а также недостаток земель под плантации).

Пальмовое масло в структуре масел и жиров в современных условиях занимает особое место. Масличная пальма – самая

эффективная масличная культура, с наивысшей продуктивностью на гектар. Плоды, достигающие веса 25–50 кг, собирают четыре раза в год. В них содержится до 70% пальмового масла, в семенах – до 26% так называемого пальмоядрового масла. В настоящее время в Индонезии и Малайзии в среднем получают 3,66–3,74 т/га масла в год. Ни соя, ни подсолнечник, ни рапс не могут сравниться по выходу масла с соответствующей площади, так как находятся совсем в другой «весовой категории», поскольку относятся к однолетним травянистым растениям. Продуктивность рапса – 670 кг/га масла, подсолнечника – 480, сои – 380 кг/га, при сопоставимом уровне цен.

Инвестиции в пальмовые плантации в этих условиях стали высокодоходным бизнесом, в котором активно участвуют правительства Малайзии, Индонезии, крупные транснациональные компании. О возрастающей востребованности пальмового масла свидетельствуют данные о его импорте в страны Евросоюза. Так, если в 1990 г., по данным FAOSTAT¹, импорт в страны ЕС составил 1,5 млн т в год, то в 2000 г. – уже 2,9 млн т, в 2010 г. – 7,1 млн т.

Главная причина такого роста – широкое использование пальмового масла в пищевой индустрии в качестве жировой основы при производстве молочных, кондитерских, макаронных изделий, мороженого, продуктов детского питания. Более дешевое



¹ URL: http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/browse/T/*E (дата обращения: 08.12.2013).

пальмовое масло является коммерчески выгодным заменителем дорогих жиров, что вызывает стремительный рост спроса на данный вид сырья в мире.

Пальмовое масло в России

Поставки пальмового масла из Индонезии, Малайзии и Сингапура осуществлялись еще в советское время. В пищевой индустрии оно использовалось в основном для производства маргарина: в соответствии с разработанной в отраслевых институтах нормативно-технической документацией в этот продукт добавлялось до 25% пальмового масла в смесях с другими растительными маслами. Максимальный объем импорта пальмового масла в СССР (457 тыс. т) был достигнут в 1989 г.

В начале 1990-х объемы импорта пальмового масла в Россию были крайне малы (в 1992 г. – 4 тыс. т, в 1994 г. – 39 тыс. т)², что в значительной степени было связано с недостаточностью денежных средств в условиях тотальных неплатежей³.

Катастрофический спад выпуска маргарина на российских заводах привел к тому, что данный продукт стали активно поставлять Голландия, Бельгия, Германия. Однако после кризиса 1998 г. в пищевой промышленности активизировались процессы импортозамещения, что привело к увеличению объемов импорта продовольственного сырья и ингредиентов (так, в 1999 г. импорт пальмового масла составил уже 116 тыс. т).

В восстановлении объемов производства маргарина в России значительную роль сыграла деятельность транснационального концерна «Юнилевер» (Unilever), который в марте 1998 г. приобрел контрольный пакет акций «Московского маргаринового завода, где помимо маргарина с 1999 г. было организовано производство нового для России вида продукции RAMA – растительно-жирового спреда, который изготавливается **без добавления молочного жира** (либо с добавлением не более 15%). Начало производства сопровождалось масштабной рекламной кампанией с целью формирования лояльности к данному виду продукции

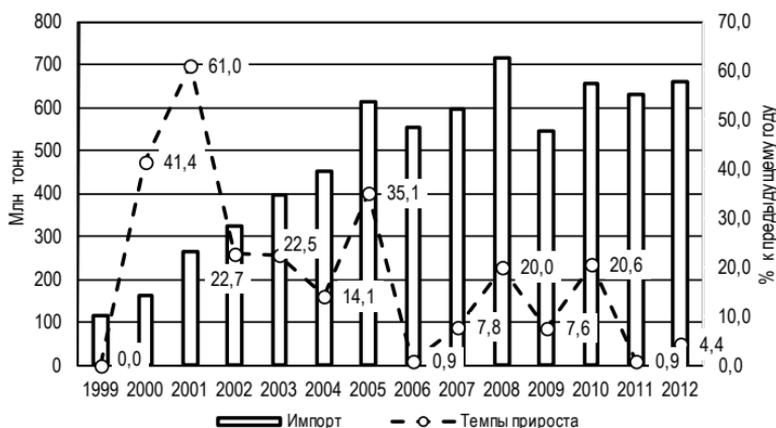
² URL: http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/browse/T/*/E (дата обращения: 08.12.2013).

³ Интересный факт: в 1994 г. Россия направила в Малайзию боевые самолеты (истребители МиГ-29), а часть оплаты получила бартерными поставками пальмового масла. URL: <http://www.verkhoturov.info/content/view/790/30/>

у потребителей, которые прежде предпочитали употреблять на завтрак сливочное масло.

В настоящее время «Юнилевер» остается активным потребителем пальмового масла, концерн построил в Индонезии уже десятый завод по его переработке (стоимость строительства составит 140,4 млн долл., ввод в эксплуатацию запланирован на 2014 г.)⁴.

В начале 2000-х годов наблюдался стремительный рост объемов импорта пальмового масла в Россию, а после 2005 г. при некоторой флуктуации показатели импорта достигли устойчиво высоких значений (рис. 2). Значительное падение темпов импорта в 2009 г. связано с изменением тарифных ставок. Но в целом показатели объемов импорта пальмового масла убедительно показывают, что тропический растительный жир превратился в стратегически важный для страны продукт.



Источник: рассчитано по данным ФАО, ФТС, Росстата.

Рис. 2. Динамика импорта пальмового масла в Россию в 1999–2012 гг., млн т (левая шкала), % к предыдущему году (правая шкала)

Крупными промышленными потребителями пальмового масла в России в настоящее время являются такие ведущие игроки на рынке масложировой продукции, как ГК «ЭФКО», «НМЖК», Cargill, «Солнечные продукты» и корпорация «Союз». Лидер рынка уже многие годы – группа компаний «ЭФКО», кото-

⁴ URL: <http://www.ukroliya.kiev.ua/news/20257> (дата обращения: 12.12.2013).

рая единственная в России имеет специализированный морской глубоководный терминал для перевалки растительных масел (на территории черноморского порта Тамань).

Ведущие предприятия масложировой отрасли производят такие основные группы пищевой продукции, как подсолнечное масло, майонез, а также промышленные жиры и маргарины для промышленных потребителей (с долей пальмовых масел в рецептурах от 40 до 80%).

Группа промышленных жиров и маргаринов представлена широким ассортиментом продуктов, предназначенных для использования в пищевой промышленности. Так, универсальные жиры и жиры

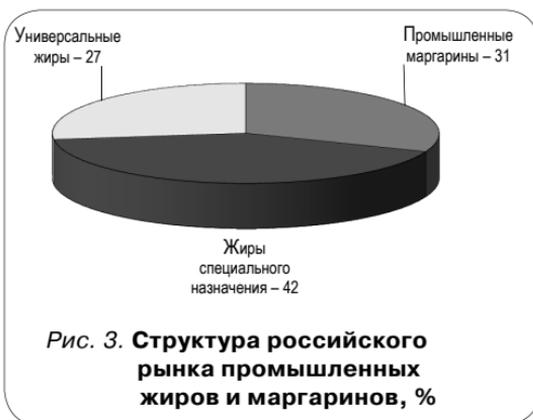


Рис. 3. Структура российского рынка промышленных жиров и маргаринов, %

специального назначения включают эквиваленты и заменители масла какао; кондитерские жиры для производства вафельных и конфетных начинок; жиры для производства спредов, творожных продуктов; промышленный маргарин используется для производства хлебобулочных изделий и др. По данным компании «ЭФКО», на российском масложировом рынке на жиры для производства спредов, творожных и сырных продуктов приходится 61% от общего производства промышленных маргаринов и жиров специального назначения.

Важнейшим жировым компонентом для производства маргарина в настоящее время является пальмовое масло, что свидетельствует о его массированном проникновении на «большую кухню» российской пищевой промышленности. В 2012 г. потребление маргариновой продукции и жиров специального назначения в российской пищевой промышленности составило 755 тыс. т, общая емкость рынка жиров, используемых в пищевой промышленности (с учетом универсальных), – 1036 тыс. т⁵.

⁵ URL: http://www.efko.ru/upload/iblock/fb5/ГО_ЭФКО_2012.pdf

Пищевые угрозы

Стремительное развитие химии жиров формирует группу рисков, связанных с использованием современных жировых продуктов в пищевой отрасли.

Применение новых технологий вызвало стремительный рост производства новых высокотехнологичных видов жировых продуктов, которые открывают большие возможности для изменения свойств жира (температуры его плавления, затвердевания, пластичности), то есть позволяет получать жиры с заданными свойствами, идеальные, с точки зрения обеспечения стандартизации технологического процесса производства пищевых продуктов. И лидирует в создании новых высокотехнологичных жировых продуктов, производимых с использованием современных технологий большой химии, пальмовое масло.

Наиболее серьезные изменения свойств натуральных жидких масел и жиров происходят в процессе их химического превращения (посредством гидрогенизации) в полутвердые и твердые жиры. Некоторые исследователи определяют эту группу как **синтетические жиры**, хотя для их изготовления и используются природные продукты.

Суть гидрогенизации представляет собой **целенаправленное изменение** жирнокислотного состава посредством присоединения водорода в присутствии катализатора к остаткам ненасыщенных жирных кислот. В результате изменяются их свойства. Происходящее изменение пространственной конфигурации приводит к тому, что до 60% мононенасыщенных кислот в образующихся продуктах (саломасах) могут находиться в трансформе. Накопление трансизомеров жирных кислот (ТИЖК) существенно влияет на свойства гидрогенизированных жиров.

На сегодня самым известным синтетическим жировым продуктом является маргарин, созданный благодаря успехам органической химии в середине XIX века. Ограниченность ресурсов животных жиров и их более высокая цена по сравнению с растительными послужили отправным моментом в создании нового продукта.

Но бесконтрольное вмешательство в природу жиров может нанести серьёзный вред здоровью человека. В связи с расширением использования новых технологических приемов производства готовой продукции общество сталкивается с неизученными последствиями. Общеизвестно, что «чем больше продукт подвергается химической или тепловой обработке, тем дальше он

уходит от натуральности, тем более вероятно, что вред от его употребления перевесит пользу»⁶.

Современные исследования показали, что ТИЖК нарушают работу ферментов, отрицательно влияют на состояние клеточных мембран, увеличивают уровень холестерина в крови. Последствия – рост числа инфарктов миокарда, повышение смертности от ишемической болезни сердца, увеличение риска развития диабета⁷. Всемирная организация здравоохранения рекомендовала полностью исключить в промышленном производстве продуктов питания ТИЖК и способствовать процессам изменения технологии производства гидрогенизированных жиров с целью уменьшения содержания трансизомеров.

В рамках Таможенного союза (Беларусь, Казахстан, Россия) с 1 июля 2013 г. вступил в силу «Технический регламент на масложировую продукцию (ТР ТС 024/2011)⁸», в котором, следуя тенденциям мировой практики, законодательно закреплены требования поэтапного снижения ТИЖК в жировых продуктах (до 2% в 2018 г.).

Однако анализ допустимых значений показателей безопасности пищевой масложировой продукции, приведенных в Приложении 1 к Техническому регламенту в качестве целевых ориентиров, показывает, что нормативные величины содержания ТИЖК по твердым маргаринам и жирам специального назначения к 2015 г. значительно превышают оптимальные показатели, и ужесточение требований предполагается только к 2018 г. (табл. 1).

Таблица 1. Допустимые уровни (не более) количества ТИЖК в жировых продуктах в 2013–2018 гг., % от содержания жира в продукте (ТР ТС 024/2011)

Период	Эквиваленты и заменители масла какао	Твердые маргарины	Заменители молочного жира, мягких и жидких маргаринов	Жиры специального назначения	Спреды растительно-сливочные, растительно-жировые
С 01.07.2013	2,0	–	8,0	–	8,0
С 01.01.2015	2,0	20,0	8,0	20,0	8,0
С 01.01.2018	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

⁶ URL: <http://www.sattva.ru/nutrition/transfats/transfats.htm>

⁷ URL: tulchinka.ru/upload/iblock/dfd/technology.do (дата обращения: 20.01.2014 г.).

⁸ «Технический регламент на масложировую продукцию» Таможенного союза (ТР ТС 024/2011).

Кроме того, согласно техническому регламенту, содержание ТИЖК регламентируется только для жиров, их уровень в конечных продуктах не учитывается.

«Так много масок и имен»

Особую тревогу вызывает масштабное использование пальмового масла в производстве традиционных молочных продуктов питания, поскольку ухудшает их качество и снижает полезность. Ведь вытесняемый из продуктов трансжирами молочный жир – биологически самый полноценный, так как в его состав входят все известные жирные кислоты, в том числе не синтезируемые организмом человека.

Заменители молочного жира, полученные путем химического синтеза пальмового масла или его фракций, особенно широко используются в производстве мороженого. В результате российский потребитель практически «потерял» знакомый вкус любимого лакомства, а молодому поколению, к сожалению, скорее всего и не доведется его попробовать.

В настоящее время профессиональное обсуждение изменений вкуса и качества мороженого идет, прежде всего, в русле дальнейшего расширения ассортимента с использованием технологически и экономически выгодных разнообразных заменителей молочного жира⁹.

Проблемы радикального изменения структуры рынка мороженого, на котором теперь преобладает продукция, приготовленная не из молочных, а растительных жиров, оказались предметом жарких дебатов. На заседании Комитета Государственной думы по агропромышленным вопросам 14 мая 2009 г. обсуждался проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Технический регламент на молоко и молочную продукцию”», подготовленный рабочей группой Союза предприятий молочной отрасли и согласованный с Министерством сельского хозяйства.

Предложение разработчиков проекта выделить мороженое с растительными жирами в особую группу с названием «мелорин» вызвало резкий протест Союза мороженщиков

⁹ Так, к примеру, заменитель молочного жира «Эколакт 2203-34» (новая разработка ГК «ЭФКО», отмеченная Золотой медалью и дипломом в номинации «Инновации в технологии» на продовольственной выставке «Продэкспо-2013») получил наибольшее одобрение именно у производителей мороженого.

при поддержке депутатов, в результате данный проект был признан неподготовленным и снят с обсуждения.

Жесткая критика предложения вызвана конфликтом интересов потребителей и производителей мороженого и предприятий, выпускающих растительные заменители молочного жира. Понятно, что при однозначной идентификации мороженого, произведенного из заменителей молочного жира, что будет закреплено в названии «мелорин», потребителей уже не получится ввести в заблуждение, и они откажутся от покупок этой продукции, которая отличается от той, которую они ценят именно за «молочно-сливочное» происхождение.

Несмотря на большое желание мороженщиков не афишировать в названии мороженого его растительное происхождение, в 2013 г. был введен технический регламент¹⁰, согласно которому в классификационных группах мороженого присутствует группа – «мороженое с заменителем молочного жира» – мороженое (молокосодержащий продукт) с массовой долей жира не более 12%, и производители обязаны указывать это на упаковке товара.

На рисунке 4 представлена динамика объемов производства мороженого в России (показатели с 1990 г. по 2009 гг. – по данным Росстата). В связи с тем, что на официальном сайте государственной статистики с 2010 г. информация по объемам производства мороженого в натуральном выражении отсутствует, то при построении графика для продолжения динамики использовались данные консалтинговой компании Intesco Research Group¹¹ (ряд 2) .

Данная компания является членом ESOMAR (The European Society for Opinion and Market Research – Европейского общества исследований общественного мнения и рынка), заняла первое место в рейтинге РБК по итогам 2010–2013 гг. и I кв. 2014 г., что подтверждает ее высокую квалификацию.

¹⁰ Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции от 9.10.2013 г.

¹¹ URL: <http://sfera.fm/articles/potentsial-rynka-morozhenogo-v-rossii>

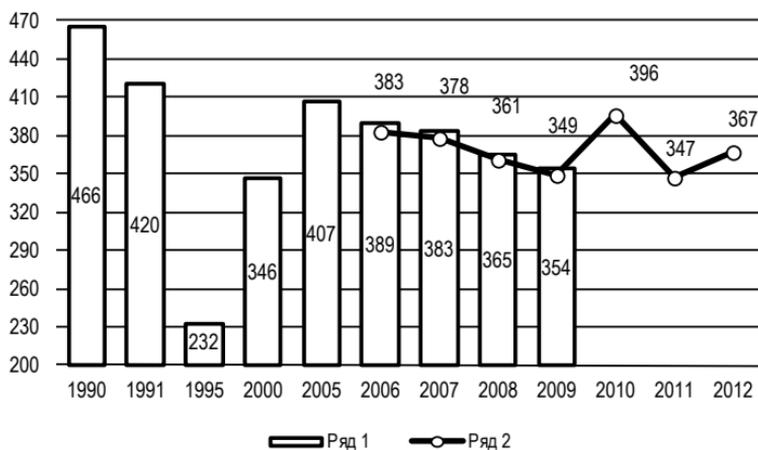


Рис. 4. Динамика производства мороженого в РФ за 1990–2012 гг., тыс. т

Мороженое можно отнести к продукции высокоэластичного спроса, поэтому динамика показателей его производства (в натуральном выражении) характеризуется значительными всплесками (например, в связи с жарким летом 2005 и 2010 гг.), тем не менее с 2006 г. ясно видна понижающаяся тенденция объемов выпуска данной продукции.

Конечно, стагнация на рынке мороженого объясняется широким кругом причин, однако изменение вкуса привычного лакомства из-за массированного использования заменителей молочного жира, безусловно, повлияло на снижение объемов производства.

«Продукты-оборотни»

По результатам выборочных экспертиз на рынке продовольственных товаров, в последние годы чаще всего в списки фальсифицированных попадают молочные продукты. В широком смысле фальсификация (от лат. falsifico – подделываю) может рассматриваться как действия, направленные на ухудшение потребительских свойств. При фальсификации широко используются продукты-заменители (суррогаты и имитаторы). Идеальным ингредиентом в процессе фальсификации молочных продуктов питания в настоящее время стало пальмовое масло.

Эксперты обнаруживают пальмовое масло в сыре, сгущенном молоке, йогуртах, сметане, сливочном масле, плавленых сырках, и не только в мелких торговых точках, но и на прилавках крупного сетевого ритейла.

Организация «Национальный союз производителей молока «Союзмолоко»» регулярно проводит мониторинг качества молочных продуктов на наличие жиров немолочного происхождения. Авторами была проанализирована информация¹² по результатам проверок в 2012–2013 гг. с официального сайта этой организации. Анализ показал, что в г. Новосибирске зафиксирован наибольший процент нарушений: плавленый сыр – 100%, сгущенное молоко – 86%, большая доля продукции с использованием немолочных жиров представлена также в Москве и Санкт-Петербурге (табл. 2).

Таблица 2. **Результаты проверок качества молочной продукции в крупных торговых точках в 2012–2013 гг., % нарушений**

Регион	Проверяемые продукты	Сколько образцов проверено	Нарушения	
			число	%
Москва и Московская обл.	Сливочное масло	17	8	47
	Сыр	21	14	66
	Плавленый сыр	23	14	60
	Сгущенное молоко	8	5	62
	Сметана	9	3	33
Санкт-Петербург	Сгущенное молоко	15	10	66
	Плавленый сыр	8	3	37
	Сливочное масло	10	2	
	Творог	6	2	20
	Сметана	4	1	25
Новосибирск	Плавленый сыр	10	10	100
	Сгущенное молоко	15	13	86

Источник: рассчитано по данным Национального союза производителей молока «Союзмолоко».

В настоящее время ситуация с засильем фальсифицированной молочной продукции не улучшается. Так, по результатам проведенного в марте 2014 г. мониторинга качества молочных продуктов, закупленных в торговых сетях «Магнит» и «Ашан»

¹² URL: <http://www.souzmoloko.ru/falsifikat/>

Москвы, на наличие жиров немолочного происхождения¹³ из семи образцов сливочного масла в пяти жирнокислотный состав жировой фазы не соответствовал молочному жиру.

Проблема фальсификации молочных продуктов непосредственно затрагивает интересы большинства российского населения, так как, по данным выборочного наблюдения Росстата, 71% обследованных взрослых респондентов показали, что молочная продукция входит в их ежедневный рацион питания, причем независимо от типа поселения, в котором проживают¹⁴.

«Пальма» угрожает деревне

В письме Национального союза производителей молока «Союзмолоко» на имя Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева указывается, что увеличение производства и продаж фальсифицированной молочной продукции в результате дефицита молока становится все более серьезной угрозой для российского рынка. В этих условиях вполне понятна обеспокоенность Минсельхоза ростом поставок пальмового масла в Россию, особенно после вступления в ВТО, за счет резкого снижения таможенных пошлин на ряд товаров, в том числе и пальмовое масло (эта озабоченность была высказана в июне 2013 г. заместителем министра сельского хозяйства И. Шестаковым¹⁵).

Между тем широта и разнообразие ассортимента молочных продуктов питания, как в сетевом ритейле, так и в малых торговых предприятиях, позволяет сделать вывод о благополучии в состоянии ресурсной базы молочной промышленности. Но так ли это на самом деле?

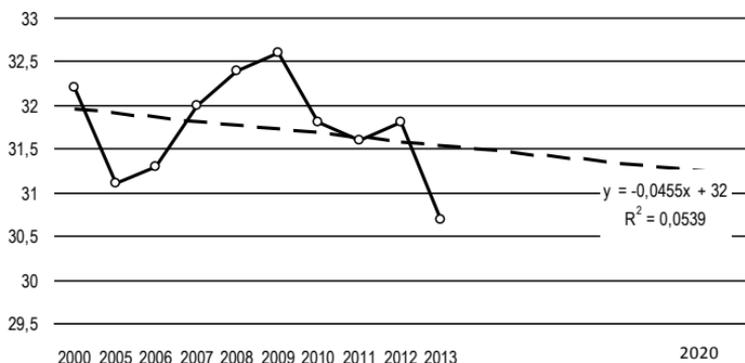
С начала 1990-х в России произошло обвальное падение объемов производства сырого молока (в натуральном выражении) – с 55,7 млн т в 1990 г. до 32,2 млн т в 2000 г. В последующие годы отмечается вялотекущая динамика объемов его производства с заметным снижением в конце рассматриваемого периода.

¹³ URL: http://www.souzmoloko.ru/falsifikat/falsifikat_2355.html (дата обращения: 30.04.2014).

¹⁴ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/ZDOR/Sdp2013.Bfs.Publisher/PublishData%5CРабочая%20188.xlsx. Выборочное наблюдение поведенческих факторов, влияющих на состояние здоровья населения (2013 г.) (дата обращения: 14.05.2014).

¹⁵ URL: <http://news.mail.ru/economics/13395956/> (дата обращения: 12.01.2013).

В 2013 г. объем производства сырого молока опустился до минимума (30,7 млн т) за исследуемый период (рис. 5).



Источник: данные Росстата.

Рис. 5. Динамика производства сырого молока в РФ за 2000–2013 гг. и линия тренда до 2020 г., млн т

Показатели Росстата об объемах производства сырого молока свидетельствуют о стагнации отрасли молочного животноводства. Другие экспертные оценки¹⁶ показывают, что фактические объемы производства сырого молока еще ниже (13,5 млн т). Расхождения в оценках обусловлены особенностями статистического учета, а также завышением показателей производства сырого молока для получения субсидий из бюджета.

Таким образом, в настоящее время в России можно констатировать наличие замкнутого круга: падение объемов производства сырого молока обуславливает расширение использования в производстве молочных продуктов пальмового масла и импортируемого сухого молока, что в свою очередь способствует падению спроса производителей молочной продукции на сырое молоко и, как следствие, — к снижению объемов его производства.

В стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 г.¹⁷ была выдвинута задача увеличить объемы производства молока до 38,2 млн т. Чтобы оценить возможность достижения данных целевых показателей, были выполнены прогнозные расчеты

¹⁶ URL: <http://agroactual.ru/aktualno/130-skolko-moloka-proizvodyat-v-rossii>

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» №559-п от 17.04.2012 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=128940> (дата обращения: 07.11.2013).

по инерционному сценарию. На основе данных Росстата по объему производства молока в РФ за 2005–2013 г. была определена линия тренда и рассчитана прогнозная величина показателя производства сырого молока на 2020 г. (31,8 млн т в год), что значительно ниже заявленного в Стратегии. Таким образом, на наш взгляд, без радикального изменения условий функционирования отрасли достижение целевых показателей вряд ли возможно.

Широкое использование импортного сухого молока и тропических масел в промышленном производстве молочной продукции маскирует серьезные проблемы в отрасли молочного животноводства. Переориентация на синтезированные сырьевые компоненты, а именно на заменители молочного жира, произведенные путем химического синтеза пальмового масла или его фракций, влияет на качество молочных продуктов питания, снижая их пищевую ценность. Производимая молочная продукция теряет свою аутентичность. А невостребованность сырого молока лишает сельских жителей мотивации к увеличению его производства и становится одним из факторов сокращения сельского экономического пространства.

«Что делать»: модернизация и деглобализация

Проблема качества и безопасности пищевой продукции имеет важное социальное и медицинское значение, особенно с учетом вызовов и угроз на современном рынке продовольственной продукции¹⁸. Рассматривая такой частный вопрос, как использование пальмового масла в пищевой индустрии, мы выявили, что феномен востребованности данного ресурса обусловил целый ряд эффектов, которые серьезно влияют на развитие современного общества. А для нивелирования отрицательных последствий масштабного использования данного вида сырья требуются системные меры по корректировке факторов и условий развития продовольственного рынка.

На наш взгляд, Россия способна обеспечить продовольственную безопасность страны на высоком уровне за счет собственных ресурсов, но для их сохранения необходимо использовать современные технологии, позволяющие увеличить

¹⁸ Гурков И.Б. Опыт российских производственных подразделений западных корпораций: условия формирования и поддержания эффективных инновационных рутин // ЭКО. – 2013. – № 6. – С. 112–133.

производство натурального сырья и перейти к новым моделям поддержки продовольственного сектора, которые диктуются требованиями ВТО. От того, как будет решен данный вопрос, во многом зависит обеспечение национальной продовольственной безопасности. При этом нельзя не согласиться с выводами С.Ю. Барсуковой¹⁹ о возможности серьезных последствий поспешно принятых решений. Поэтому необходимо, чтобы такой подход был объективным, научно и практически обоснованным.

Мы считаем, что требуется новая парадигма развития продовольственного рынка России, учитывающая неизбежность новой эры деглобализации, о наступлении которой заговорили многие эксперты²⁰, когда страны (и компании) обратятся либо к внутренним, либо к региональным рынкам. Процессы деглобализации особенно актуальны в условиях усиления рисков, связанных с санкциями Запада против России.

Среди принципов, на которые должна опираться новая стратегия развития национального продовольственного рынка, выделим такие, как системность и автохтонность.

Бессистемность регулирующих воздействий на рынке продовольствия приводит к ряду негативных последствий. Например, возникает порочная обратная связь: возрастающий импорт пальмового масла деформирует продовольственную цепочку, способствует производству пищевой продукции ненадлежащего качества и низкой пищевой ценности, угрожает продовольственной безопасности страны.

Принцип системности должен проявляться в единстве сельскохозяйственной, промышленной (в сфере пищевого и перерабатывающего производства, пищевого и сельскохозяйственного машиностроения) и торговой (на рынке продовольственных товаров) политик. При исследовании рынка продовольствия и разработке регулирующих мер необходимо рассматривать этот рынок как целостный интегрированный продовольственный комплекс.

¹⁹ Барсукова С.Ю. Выделение регионов, неблагоприятных для ведения сельского хозяйства, или как в России собираются помочь сельскому хозяйству в условиях членства в ВТО//ЭКО. – 2014. – № 3.

²⁰ URL: <http://news.mail.ru/economics/17579444/?frommail=1> (дата обращения: 28.03.2014).

Постоянный приток иностранного капитала в пищевую отрасль России наглядно показывает, что этот быстрорастущий сектор экономики нуждается в обновлении приоритетов, в постановке новых научных задач для исследований и модернизации оборудования пищевой отрасли и технологий. От того, какая политика в этой сфере будет выбрана, зависят здоровье и качество жизни нового поколения России.

В соответствии с Доктриной продовольственной безопасности РФ пороговые значения российского производства в общих товарных ресурсах по молоку и молокопродуктам (в пересчете на молоко) должны составлять не менее 90%²¹. Вместе с тем в проекте Доктрины недостаточно учитываются показатели качества и пищевой ценности продовольственных товаров как критерии продовольственной безопасности. В связи с этим не обеспечивается и системный подход к анализу цепочек продукции: «производство сельскохозяйственного сырья – переработка сырья – производство готовой пищевой продукции – ее реализация». Как следствие, отсутствуют необходимые управляющие воздействия в случае разрыва данных цепочек. Например, проблемы снижения спроса на сырое молоко при увеличении объемов промышленного производства готовой молочной продукции, или искусственное создание торговыми сетями путем введения высоких входных барьеров условий, препятствующих движению готовой продукции к потребителю.

Принцип автохтонности опирается на возможность и необходимость обеспечения потребностей территории в продовольствии за счет имеющихся в данном регионе ресурсов.

В современных условиях развитие продовольственного рынка, с одной стороны, должно опираться на имеющуюся ресурсную базу, с другой – осуществляться с позиций эффективности. В соответствии с теориями основоположника новой экономической географии, нобелевского лауреата П. Кругмана, эти процессы естественным образом должны отражаться в неравномерном пространственном развитии территорий. Более того, позиция Мирового банка заключается в необходимости значительных структурных диспропорций в организации тер-

²¹ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации утверждена Указом Президента от 30 января 2010 г., № 120.

риторий, поддержке преимущественного развития городских агломераций.

Подобные подходы в экономической теории стали своего рода мантрами, а взвешенных и аргументированных оценок последствий их реализации на практике существует немного. В этих условиях представляют интерес точки зрения авторов статей (Н.В. Зубаревич, Е.А. Коломак, Л.М. Мельниковой и др.), опубликованных в журнале «ЭКО». Так, в статье Т.Г. Нефедовой²² показано, что сверхцентрализация аграрного бизнеса в России помогла решить определенные неотложные задачи, но в то же время создала и много проблем (отчуждение работников и нерациональное использование земель и т.д.)²³.

При этом необходимо учитывать, что современные технологии производства пищевых продуктов позволяют производить многокомпонентную замену традиционного сырья, а международная торговля искусственными ингредиентами и разветвленная система логистики деформируют ресурсное обеспечение продовольственного рынка.

Необходимы развитие дезинтеграционных процессов в территориальном (пространственном) аспекте, а также формирование условий по стимулированию интеграции путем создания агрокластеров, объединяющих ряд сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий с завершенным циклом производства, логистикой и фирменной торговлей.

На наш взгляд, очень важна всесторонняя поддержка инвестиционных проектов по созданию современных комплексов высокотехнологичного оборудования для малых фирм. Использование такого оборудования позволило бы создать реальную конкуренцию высокомонополизированным компаниям и обеспечить поставки на продовольственный рынок пищевых продуктов повышенной пищевой ценности, произведенных на базе местного натурального сырья с короткими сроками хранения. При этом жестким условием поддержки данных инвестиционных проектов

²² Нефедова Т. Г. Агропромышленная концентрация в российских регионах // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 64–82.

²³ Калугина З. И. Итоги рыночной трансформации аграрного сектора России // ЭКО. – 2013. – № 3. – С. 31–47.

должна стать информационной транспарентность предприятий относительно рецептур и объемов производства.

Для более полной реализации отечественного ресурсного потенциала необходима также оптимизация межрегиональных взаимодействий, что будет способствовать повышению уровня продовольственной безопасности страны.

В разработке комплекса мероприятий по определению направлений продовольственной политики должны участвовать ученые различных специальностей, а научная независимая экспертиза этих предложений должна и может стать значимым барьером на пути производства пищевых имитаций и суррогатов в контексте обеспечения качественных продуктов питания. Очень важно, чтобы потребители при покупке продуктов питания, так же как и лица, принимающие государственные решения, связанные с вопросами обеспечения населения качественным и безопасным продовольствием, имели представление о том, как пальмовое масло и его модификации влияют на изменение качественных характеристик пищевой продукции с точки зрения ее полезности. Особенно это касается оценки последствий процесса тотальной замены молочных жиров в промышленном производстве молочных продуктов.

Реализация указанных предложений позволит отказаться от все более широкого использования пальмового масла, охватывающего, как гигантский спрут, все большее количество производств, преодолеть существующую тотальную тенденцию к фальсификации молочных продуктов.

М.А. Лаврентьев и реформирование Академии наук

И.С. КУЗНЕЦОВ, доктор исторических наук, Новосибирский государственный университет. E-mail: ivan-kuz@list.ru

В статье раскрывается отношение Сибирского отделения АН СССР, академика М.А. Лаврентьева к реформированию научно-образовательной системы в период правления Н.С. Хрущева. Выявляется актуальность исторического опыта для интерпретации современной реформы Российской академии наук.

Ключевые слова: Академия наук, М.А. Лаврентьев, реформирование, Сибирское отделение, Н.С. Хрущев

Попытки реформирования

Начавшаяся реализация правительственного проекта реформирования РАН пробудила интерес не только к современному состоянию Академии, но и к истории этого сообщества. В ходе острых дискуссий о ее судьбе высказываются различные, нередко диаметрально противоположные оценки. Сторонники радикальной трансформации РАН говорят о ее неререформируемости, неэффективности, бюрократизме и консерватизме, которые были присущи ей и в предшествующие годы. Противники реформы подчеркивают заслуги Академии в решении экономических и оборонных задач, объясняя острые проблемы отечественной науки недостаточной государственной поддержкой, а не внутренним состоянием академического сообщества. В целом РАН оценивается как эффективная структура, требующая, в сущности, лишь «косметического ремонта».

Для объективной оценки современных судьбоносных событий в жизни РАН весьма полезно взглянуть на них в историческом контексте. Нынешняя реформа не является ее первым радикальным преобразованием: это третья фундаментальная трансформация за всю историю отечественного академического сообщества.

Как наиболее кардинальную реформу следует оценить комплекс сталинских решений начала 1930-х годов, в результате которых Академия и приобрела свой облик, во многом сохранившийся до настоящего времени. Именно тогда она была

превращена из «элитарного клуба», подобного академиям других стран, в гигантское «суперведомство науки».

Вторая масштабная трансформация была проведена по инициативе Н.С. Хрущева. Обращение к хрущевским реформам особенно поучительно, поскольку и по замыслу, и по реализации они в немалой степени напоминают современную ситуацию. Детально они освещены в ряде авторитетных трудов¹. Мы же ограничимся напоминанием, что хрущевская «оттепель» в числе множества реформистских инициатив озаменовалась и широко-масштабными планами преобразования научно-образовательного комплекса. При этом во второй половине 1950-х годов АН СССР вызывала в правящих кругах все более негативное отношение к себе. Хрущев неоднократно обрушивался с нападками на Академию наук, обвиняя ее в том, что она ослабила «связь с жизнью», стала «трудноуправляемой». Утверждалось, что «Академия имеет в своем составе целый ряд таких институтов, которым, по существу, место в промышленности, где они могли бы приносить большую пользу». В июне 1959 г. на встрече с президентом Академии наук А.Н. Несмеяновым Н.С. Хрущев поставил вопрос о разделении АН СССР на несколько академий.

Обычно такое отношение объясняют тем, что «вождь» был озабочен отставанием СССР в научно-техническом прогрессе и винил в этом прежде всего консерватизм научной системы. Следует добавить еще один важный мотив. В то время академическое сообщество обладало огромным авторитетом и оказывало немалое влияние на принятие государственных решений. Более того, АН СССР иной раз выступала в роли единственного оппонента высшей власти. Наиболее яркий пример – демарши ведущих ученых в защиту генетики. Возможно, эта своеобразная оппозиция научного сообщества усилила негативизм Хрущева.

Как бы то ни было, 3 апреля 1961 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «О мерах по улучшению координации научно-исследовательских работ в стране и

¹ См., напр.: *Артемов Е.Т.* Научно-техническая политика в советской модели позднеиндустриальной модернизации. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 172–205; *Иванов К.В.* Наука после Сталина: реформа Академии наук 1954–1961 гг. // *Науковедение*. – 2000. – № 1. – С. 184–211; *Козлов Б.И.* Индустриализация России: вклад Академии наук СССР (Очерк социальной истории. 1925–1963). – М.: Academia, 2003. – С. 187–237.

деятельности Академии наук СССР». В соответствии с ним из Академии выводились институты технического профиля, в результате чего она лишилась половины своих научных учреждений и трети сотрудников.

Со стороны научного сообщества не последовало решительных возражений – не только из-за сервиллизма, но и ввиду того, что объявленная реформа рассматривалась как «наименьшее зло». Дело в том, что высшее руководство продолжало вынашивать планы «упразднения Академии», поэтому ее лидеры, идя на частичные уступки, пытались вывести Академию из-под удара. Об остроте ситуации свидетельствовали события апреля 1961 г., когда в разговоре с президентом АН СССР академиком А.Н. Несмеяновым Н.С. Хрущев заявил, что Академию наук вообще нужно закрыть. На это Несмеянов ответил знаменательной фразой: «Ну что же, Петр Великий открыл Академию, а Вы ее закроете»². После этого ему пришлось уйти в отставку, Академию наук возглавил М.В. Келдыш.

В июле 1964 г., за несколько месяцев до своего смещения, Н.С. Хрущев заявил на Пленуме ЦК КПСС: «Мы разгоним к “чертовой матери” Академию наук»³. К счастью, сделать это он не успел, но инициированная им реорганизация науки привела к снижению теоретического уровня по ряду важнейших направлений научно-технического прогресса и, в конечном счете, отрицательно сказалась на его темпах.

Роль Лаврентьева

Каково же было отношение Сибирского отделения АН и конкретно академика М.А. Лаврентьева к этим пертурбациям? Прежде всего, следует подчеркнуть, что оно заведомо не могло быть однозначным. Разумеется, Михаил Александрович прекрасно осознавал негативные стороны существовавшей системы организации науки. Собственно, сама идея создания научного центра в далекой Сибири в какой-то мере явилась «жестом отчаяния», «попыткой бегства» от московской академической бюрократии.

² Александр Николаевич Несмеянов. Ученый и человек. – М., 1988. – С. 208.

³ Афиани В. Ю., Илизаров С. С. «...Мы разгоним к чертовой матери Академию наук», – заявил 11 июля 1964 г. первый секретарь ЦК КПСС Н.С. Хрущев // Вопросы истории естествознания и техники. – 1999. – № 1. – С. 168.

Вплоть до конца хрущевского правления он неоднократно выступал с различными предложениями о реформировании научно-образовательного комплекса.

Разумеется, при этом речи не велось об «уничтожении» или радикальном ослаблении Академии наук – предлагалось совершенствование существующей системы. Характеризуя позицию основателя СО АН, помимо прочего, следует иметь в виду его особые отношения с высшим партийно-государственным руководством страны. Осуществление грандиозного проекта – создание Города Науки в Сибири – стало возможным лишь в результате поддержки Н.С. Хрущева. С известной долей условности можно сказать, что М.А. Лаврентьев был фаворитом, и его рейтинг к концу хрущевского правления достиг максимума. Однако эта относительная близость к высшей власти имела свою оборотную сторону. Напомним, что в 1959 г. Хрущев обрушился с резкими нападками на Лаврентьева за поддержку генетиков («вейсманистов-морганистов»), принудил его снять член.-корр. Н.П. Дубинина с поста директора Института цитологии и генетики СО АН, при этом угрожая и самого Лаврентьева отстранить от руководства СО АН.

Необходимо отметить, что само по себе создание Сибирского отделения явилось крупнейшей реформаторской акцией. Ведь в предшествующие годы в Академии не было ничего подобного, все ее отделения носили отраслевой характер. Радикализм этих новшеств представляется еще более впечатляющим в контексте первоначальных планов организации научного центра в Сибири. Как известно, исходной вехой на пути его создания стала записка академиков М.А. Лаврентьева и С.А. Христиановича в ЦК КПСС от 8 декабря 1956 г. В ней предлагалось «образовать в Сибири Академию наук Российской Федерации»⁴.

Идея создания Академии наук РСФСР была важнейшим аспектом развития самой крупной республики страны. Напомним, что в то время она не имела главных управленческих структур, в том числе республиканской организации КПСС и Академии наук. Характерно, что примерно в это же время были созданы Бюро ЦК КПСС по РСФСР, а также Союз писателей РСФСР.

⁴ Сибирское отделение Российской академии наук: Создание (1957–1961 гг.). Сб. документов. – Новосибирск: Nonпарель, 2007. – С. 18.

В дальнейшем руководящие партийные инстанции сочли более целесообразным создание Сибирского отделения АН СССР, но идея о более высоком статусе научного центра в Сибири не отвергалась. 13 мая 1957 г. Бюро ЦК КПСС по РСФСР приняло постановление «О создании Сибирского отделения Академии наук СССР», пункт первый которого гласил: «Одобрить предложение академиков Лаврентьева и Христиановича о создании в Сибири мощного научного центра с перспективой развития его в самостоятельную Академию наук»⁵.

Названное постановление было рассмотрено на заседании секретариата ЦК КПСС 16 мая 1957 г. и принято с одной поправкой: из пункта первого по инициативе секретаря ЦК КПСС М.А. Сулова была вычеркнута формулировка «с перспективой развития его в самостоятельную Академию наук»⁶.

Не менее знаменательно, что сам Хрущев уже после принятия основополагающих решений о создании СО АН не отказывался от придания этому научному центру более высокого статуса. Так, во время своего первого визита в Новосибирск 10 октября 1959 г. Никита Сергеевич заявил на «митинге трудящихся»: «Будет ли это отделением, а скорее всего то, что они создают, будет Сибирской академией наук»⁷. Не исключено, что такая позиция отражала не только благоволение нашего «вождя» к новому научному центру: она вполне вписывалась в его планы кардинального реформирования АН СССР путем ее разделения на несколько академий.

Сложно судить, какое место в стратегических замыслах М.А. Лаврентьева занимала идея повышения статуса сибирской академической структуры. Логично предположить, что это не рассматривалось им в качестве главной организационной новации. Не менее вероятно, что изменение организационной структуры «Большой Академии» не являлось главным среди проблем научно-образовательного комплекса. Большее значение придавалось оптимизации взаимоотношений основных сегментов отечественной науки (академической, вузовской и отраслевой)

⁵ Сибирское отделение Российской академии наук: Создание (1957–1961 гг.). Сб. документов. – Новосибирск: Нонпарель, 2007. – С. 60.

⁶ Там же. – С. 315.

⁷ Век Лаврентьева. – Новосибирск: Издательство СО РАН, филиал В26 «Гео», 2000. – С. 197.

и всего научно-образовательного комплекса. В период становления СО АН Лаврентьев неоднократно формулировал по этому поводу фундаментальные новаторские идеи.

Своего рода «манифестом реформирования» стала его статья «Молодым – дорога в науку!», опубликованная 18 октября 1960 г. в газете «Правда». В ней, в частности, предлагалось «в виде опыта передать Академии наук некоторые университеты». Видимо, здесь были затронуты принципиальные вопросы развития научно-образовательной системы, далеко выходявшие за рамки взаимоотношений НГУ и СО АН. В выпуске той же газеты от 8 февраля 1961 г. отмечалось, что статья Лаврентьева вызвала «широкий отклик», и была напечатана статья ректора ЛГУ академика А.Д. Александрова, который, поддерживая идею М.А. Лаврентьева, предлагал: «Всюду, где есть к тому малейшая возможность, где есть, в частности, институты Академии наук и республиканских академий, стоит, ломая ведомственные барьеры, идти на образование научно-учебных центров... Осуществление этой идеи можно видеть в тесной связи Новосибирского университета с СО АН СССР». Позднее, 18 ноября 1962 г., газета «Известия» опубликовала статью Лаврентьева «Кадры – большой науке!», где еще раз формулировалось предложение «о передаче Академии наук университетов из Москвы, Ленинграда и Новосибирска».

Все эти проекты полной интеграции Академии наук и университетов не получили поддержки властных структур. Оценивая ситуацию в более широком историческом контексте, правомерно выдвинуть два предположения. Во-первых, игнорирование предложений М.А. Лаврентьева об интеграции университетов с Академией наук означало еще один «утерянный шанс» в развитии отечественного научно-образовательного комплекса. Представляется, что такая интеграция весьма облегчила бы современное реформирование РАН.

Во-вторых, предложения Лаврентьева правомерно оценивать как своеобразную форму противостояния хрущевскому волонтаризму, хотя сам их автор, возможно, и не придавал им такого значения. В самом деле, реализация идей о «научно-учебных центрах» способствовала бы упрочению позиций Академии наук, в то время как Хрущев стремился к ее всемерному ослаблению.

Новаторские идеи

Наиболее благоприятные условия для реализации реформаторских идей М.А. Лаврентьева сформировались в конце «оттепели», в том числе и потому, что в это время его рейтинг и влияние на высшее руководство достигли максимума. Этому способствовало успешное конституирование СО АН, превращение новосибирского Академгородка в один из наиболее впечатляющих символов наших успехов.

Эта беспрецедентная роль М.А. Лаврентьева ярко прослеживается, например, по опубликованным материалам заседания Президиума ЦК КПСС 23 декабря 1963 г. Там обсуждался ряд важных вопросов, в том числе о государственном плане развития народного хозяйства на 1964–1965 гг., о химической промышленности, о реформе среднего образования. В связи с этим Лаврентьев озвучил свой план реформирования общеобразовательной школы. Характерно, что в ходе заседания Хрущев постоянно обращался к нему, хотя Лаврентьев являлся лишь кандидатом в члены ЦК КПСС⁸.

Наиболее ярким выражением этого особого положения Лаврентьева в «позднеоттепельной» властной иерархии стало создание по его инициативе 7 февраля 1963 г. Совета по науке при Совете министров СССР. Он и возглавил новую структуру. Благодаря вулканической энергии Михаила Алексеевича за недолгий срок своего существования организация стала весьма активной, причем полномочия Совета порой далеко выходили за рамки научно-организационных проблем. В частности, им был поднят вопрос «об экономической нелепости сложившейся системы планирования»⁹.

Не менее характерна роль М.А. Лаврентьева в подготовке очередного хрущевского проекта по реформированию научно-образовательной сферы. В апреле 1963 г. Н.С. Хрущев представил проект обширной записки в Президиум ЦК КПСС. Наряду с различными общими пожеланиями об улучшении руководства наукой в нем содержались весьма радикальные предложения об изменении системы подготовки и защиты диссертаций, а также

⁸ Президиум ЦК КПСС. 1954–1963. – М., 2003. Т. 1: Черновые протокольные записки заседаний. Стенограммы. – С. 783–815.

⁹ Лаврентьев М.А. Опыты жизни: 50 лет в науке // Век Лаврентьева. – Новосибирск: Издательство СО РАН, филиал В26 «Гео», 2000. – С. 185.

оплаты труда научных работников (отмена надбавок за степени и звания). Названный проект был направлен в четыре адреса: президенту АН СССР М.В. Келдышу, заместителю председателя Совета министров СССР Н.К. Рудневу, президенту АН Украины Б.Е. Патону и М.А. Лаврентьеву. Им было предложено «обстоятельно все изучить» и представить свои замечания через две-три недели.

Текст замечаний М.А. Лаврентьева опубликован в книге «Век Лаврентьева». Михаил Алексеевич наиболее детально остановился на вопросах подготовки научной молодежи, высказываясь за более раннюю специализацию в обучении. В частности, за создание специальных математических школ-интернатов – «Ломоносовских училищ», за отмену на естественных факультетах преподавания иностранных языков, «методологии, педагогики», за усиление научной работы в вузах путем привлечения ученых из академических и отраслевых институтов. Кроме того, предлагалось за выпуск неграмотных учебников закрыть Академию педагогических наук. В то же время он не поддержал идеи сколько-нибудь значительной ломки существующей системы степеней и званий, предлагая усилить требования к диссертациям, упростив процедуру их защиты¹⁰.

10 июня 1963 г. секретари ЦК КПСС П.Н. Демичев и Л.Ф. Ильичев представили Н.С. Хрущеву отредактированный текст его записки с учетом замечаний четырех именитых рецензентов. Были отмечены предложения, которые «нецелесообразно включать в записку». В том числе указывалось: «Не учтены предложения т. Лаврентьева М.А. по вопросам работы средней школы, о закрытии Академии педагогических наук, нецелесообразности изучения иностранных языков в вузах».

Вместе с тем отредактированный вариант хрущевской записки еще раз подтвердил бесспорный рейтинг Лаврентьева как «тайного советника вождя». Рассматривая важнейший резерв развития науки – систему более активного отбора способной молодежи, Хрущев в качестве единственного позитивного примера отметил опыт СО АН. По этому поводу в записке говорилось: «Опыт совместной подготовки научной смены Новосибирского

¹⁰ *Лаврентьев М.А.* Опыты жизни: 50 лет в науке // Век Лаврентьева. – Новосибирск: Издательство СО РАН, филиал В26 «Гео», 2000. – С. 442–446.

госуниверситета и Сибирского отделения Академии наук СССР, по моему мнению, весьма ценный и заслуживает поддержки. Мне нравится начинание Сибирского отделения Академии наук СССР по отбору наиболее одаренных юных математиков в специальные средние школы-интернаты. Следует подумать также о создании подобных школ и по другим наукам – физике, химии и т. д.»¹¹.

Однако бросается в глаза, что здесь не нашла отражения идея Лаврентьева о повсеместном создании специальных физико-математических школ-интернатов («Ломоносовских училищ») с приравнением их по материально-техническому обеспечению к суворовским училищам.

Понятно, что в таком суперофициальном тексте Михаил Алексеевич не мог высказывать свои «заветные мысли». Как представляется, о его стратегических замыслах в конце «оттепели» можно судить по одному документу, находящемуся в фонде Президиума СО АН в Научном архиве. Он атрибутирован как «выступление М.А. Лаврентьева на июньском пленуме ЦК КПСС 1963 г.». Возможно, президент «сибирской Академии» действительно предполагал выступить на этом пленуме, однако на нем из числа представителей научно-образовательного сообщества получили трибуну лишь министр высшего и среднего специального образования СССР В.П. Елютин и президент АН СССР М.В. Келдыш. Весьма характерно, что в их речах отсутствовали какие бы то ни было серьезные реформистские предложения¹².

В рассматриваемом тексте, который, возможно, и был проектом выступления М.А. Лаврентьева, в частности, отмечалось: «Сейчас является фактом, что большая наука есть в академиях наук и в промышленности, и также факт, что в подготовке научных кадров должны ведущую роль занимать ученые, делающие науку сегодняшнего дня. Это ясно всем, но нет единой точки зрения о создании большой науки в университетах. Мое глубокое убеждение, что в целом сегодня этот путь не реален. Я считаю правильным серьезно поддержать кафедры университетов, где есть творческие кадры – сейчас это есть одна из задач

¹¹ Фурсенко А.А., Афиани В.Ю. «У кого наука, у того будущее»: Проект записки Н.С. Хрущева в Президиум ЦК КПСС, 1963 г. // Исторические записки. 2005 г. – М., 2005. – С. 428.

¹² Пленум Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза. 18–21 июня 1963 г. Стеногр. отчет. – М., 1964. – С. 96–104; 212–221. 6 ЭКО. – 2014. – №9

создаваемых новых отделений академии наук. Но главным здесь, я считаю, является непосредственное привлечение ученых к преподаванию без изъятия их из НИИ <...>. Лозунг “При каждом университете комплекс НИИ” должен быть заменен лозунгами: “При каждом комплексе НИИ свой университет” и “Каждый ученый должен быть и учителем”¹³.

Потеря позиций

Кардинальные изменения происходят после отставки Н.С. Хрущева. Здесь имели место два взаимосвязанных процесса. Общеисторический контекст определялся нарастанием консервативно-охранительных, «застойных тенденций». Применительно к СО АН это усугублялось тем, что М.А. Лаврентьев лишился своего главного покровителя. Вплоть до отставки Михаила Алексеевича (1975 г.) политика правящих кругов по отношению к СО АН характеризовалась, по меньшей мере, отсутствием прежнего внимания, а нередко – пренебрежением и даже негативизмом.

Весьма рельефно данная тенденция проявилось в чрезвычайной оперативности, с которой была проведена ликвидация лаврентьевского Совета по науке – это стало одной из первых акций нового руководства. Об отношении партийной и академической бюрократии к названному Совету можно судить по некоторым ретроспективным высказываниям М.А. Лаврентьева. Так, на заседании Президиума СО АН 22 июня 1973 г. при обсуждении прозвучавшего здесь предложения о создании на базе Академгородка «опытного полигона ГКНТ» Лаврентьев высказался весьма мрачно о состоянии научно-технического прогресса в стране. Он опасался, что предложенный проект будет торпедирован бюрократией: «Если эта вещь пойдет быстро, то соответствующие министерства окажутся банкротами». После того как стенограмма зафиксировала «шум» в зале, президент СО АН счел необходимым пояснить: «Почему, почему? Была такая комиссия по науке, я был председателем, Марчук был замом. Сам Хрущев, когда организовалась эта комиссия, говорил: “Вот Вы такой-этакий министр, все вы такие, вот я сделаю

¹³ Научный архив СО РАН (далее – НАСО). – Ф. 10. – Оп. 3. – Д. 404. – Л. 11–12.

комиссию, поставлю во главе Лаврентьева, он вам покажет, где раки зимуют¹⁴».

Далее президент СО АН привел дополнительные значимые штрихи: «Там с самого начала была острейшая оппозиция всех министров: любое наше предложение – все против, хотя вещи были ясные. И даже Келдыш, когда речь шла о реорганизации технического образования, выступил с разносной речью. Кириллин поддержал, а Елютин и все – забили». На что академик А.А. Трофимук возразил: «Это другое дело, Ваш комитет был над Академией, над министерствами»¹⁴.

Весьма показательно, что в попытках отстоять свое детище М.А. Лаврентьев прибег к аргументам не только прагматического, но и более общего характера, попытался придать рассматриваемому вопросу определенное идейно-политическое измерение. 19 октября 1964 г. он направил первому заместителю председателя Совета министров СССР Д.Ф. Устинову обширную докладную записку с обоснованием целесообразности продолжения работы Совета по науке. Она завершалась следующей симптоматичной фразой: «За сравнительно небольшой период времени с момента создания Совета по науке накоплен положительный опыт, свидетельствующий о том, что работа Совета является одной из новых форм дальнейшего укрепления демократических основ и общественных начал в развитии науки, техники и экономики, предусмотренных Программой КПСС»¹⁵.

Однако в «верхах» по этому поводу уже сложилась иная и, видимо, непреклонная позиция: 27 ноября 1964 г. Совет министров СССР своим постановлением упразднил Совет по науке¹⁶. В этом чрезвычайно лаконичном документе отсутствовала аргументация. Однако о мотивах, или, во всяком случае, об официальной версии соответствующих «групп давления» можно судить по письму, направленному 11 ноября 1964 г. председателю Совета министров СССР А.Н. Косыгину. Оно было подписано Д.Ф. Устиновым, К.Н. Рудневым и М.В. Келдышем. В указанном документе утверждалось, что существование Совета «является неоправданным», и что он якобы «отвлекает ученых, работающих

¹⁴ НАСО. – Ф. 10. – Оп. 3. – Д. 903. – Л. 198.

¹⁵ Государственный архив Российской Федерации. (Далее – ГАРФ). – Ф. 5446. – Оп. 98. – Д. 1336. – Л. 8.

¹⁶ ГАРФ. – Ф. 5446. – Оп. 98. – Д. 1336. – Л. 14.

в составе Совета и привлекаемых для подготовки материалов для него, от их основной деятельности»¹⁷.

В новой ситуации скепсис М.А. Лаврентьева в отношении Академии наук получил новый импульс. Все новые факты говорили о том, что «антисоановскую» политику проводят не только правящие круги страны, но и руководство АН СССР. Так, Сибирское отделение АН предпринимало большие усилия по укреплению своих позиций на Дальнем Востоке и во второй половине 1960-х годов направило на развитие науки в этом регионе значительную часть находившихся в его распоряжении средств. Поэтому шоком для М.А. Лаврентьева стало в январе 1969 г. постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР о создании в РСФСР четырех научных центров, в том числе на Дальнем Востоке, с прямым подчинением Академии наук.

Лаврентьев предпринял все возможные усилия, чтобы изменить ситуацию, в том числе провел переговоры с М.В. Келдышем. Их итог он резюмировал следующим образом: «Я не хочу отдавать, Келдыш хочет взять»¹⁸. Однако все эти усилия не принесли результата: в августе 1969 г. вышло постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР о создании Дальневосточного научного центра АН СССР. В результате Сибирское отделение понесло значительный урон, в том числе лишилось 16% научных сотрудников.

«Антисоановская» политика руководства АН СССР рельефно прослеживается по материалам докладной записки, направленной в мае 1969 г. заведующим отделом науки и учебных заведений Новосибирского обкома КПСС М.П. Чемодановым первому секретарю обкома Ф.С. Горячеву. Напомним, что Чемоданов внес немалый вклад в становление новосибирского Академгородка, будучи в 1959–1962 гг. первым секретарем Советского райкома г. Новосибирска. В указанном документе, посвященном «текучести научных кадров в СО АН СССР», с тревогой отмечался ряд негативных тенденций в развитии кадрового потенциала этого научного центра. Разумеется, они определялись прежде всего общей ситуацией, о которой речь шла ранее, – фактической потерей СО АН своего приоритетного статуса.

¹⁷ ГАРФ. – Ф. 5446. – Оп. 98. – Д. 1336. – Л. 9.

¹⁸ Куперштох Н.А. Кадры академической науки Сибири (середина 1950-х – 1960-е гг.). – Новосибирск: Издательство СО РАН, 1999. – С. 98.

Однако в этом контексте не последнюю роль играла и политика руководства «Большой Академии». В частности, в рассматриваемом документе отмечались два важнейших негативных момента: отказ сибирякам в предоставлении необходимого количества вакансий для выдвижения в члены Академии наук и дискриминация при публикации их работ в центральных издательствах¹⁹.

Видимо, в этой обстановке создателя Сибирского отделения вновь посещают мысли о придании этому научному центру более независимого статуса – вспоминаются прежние планы «Сибирской академии». Показательны в связи с этим высказывания Лаврентьева на заседании Президиума СО АН 28 января 1975 г. (его стенограмма никогда не публиковалась и находится в НАСО). Напомним, что это был последний год пребывания Михаила Алексеевича во главе Сибирского отделения, и в то время против него уже развернулся настоящий поход партийной и академической бюрократии²⁰. Не удивительно, что в эти месяцы Лаврентьев неоднократно высказывался о путях упрочения позиций СО АН.

На упомянутом заседании М.А. Лаврентьев информировал о своей поездке в Томский научный центр, беседах с его сотрудниками. Видимо, в ходе этих встреч обсуждался вопрос о перспективах Академии наук и ее Сибирского отделения. Лаврентьев так представил настроения томских ученых: «Там выдвигалась даже следующая идея: из нашего названия исключить букву «О» и называться нам Сибирской академией наук. Для начала попросить удвоить количество академиков и членов-корреспондентов. Сейчас это может пройти, потому что настроения Большой академии не одобряются и не поддерживаются. Меня просили приехать и обсудить этот вопрос».

Одобряя такого рода предложения, Лаврентьев по этому поводу сказал: «Надо добиваться именно такого: Сибирь – это не Грузия и Армения. Надо пробивать». Видимо, президент СО АН рассчитывал, что повышение статуса сибирского научного центра позволит увеличить финансирование и, соответственно,

¹⁹ Государственный архив Новосибирской области (ГАО). – Ф. П-4. – Оп. 69. – Л. 2–7.

²⁰ См. об этом подробнее: Кузнецов И. С. Неизвестный Лаврентьев. – Новосибирск: ЗАО ИПП «Офсет», 2010. – С. 34–46.

укрепить кадровый потенциал: «...Зарплата чтобы была такая, как в Большой академии. Надо иметь такую дотацию по званиям, какую имеют москвичи. Иначе мы будем терять людей. Открыли университетов много, а ученых нет. Томичи сильно поддержали эту идею: при выборах определенное количество мест, 20–25%, предоставлять крупным строителям, инженерам, директорам. Словом, на уровне тех, которые проходят в союзную академию, там сейчас много таких: отраслевые институты, КБ и заводы – Туполев, Яковлев и другие, они академики или члены-корреспонденты, словом, творческие работники, делающие технику сегодняшнего дня. Здесь двойная польза могла бы быть для нас. Не секрет, что с внедрением научных исследований в технику трудности очень большие»²¹.

Об отношении М.А. Лаврентьева к Академии наук накануне его отставки в какой-то мере можно судить по свидетельству известной журналистки З.М. Ибрагимовой. Она вспоминает, как во время своего последнего интервью в 1974 г. накануне отставки Михаил Алексеевич с горечью говорил о консерватизме и бюрократизме Академии наук. Для большего впечатления он сослался на известное сатирическое произведение А. Франса «Суждения господина Жерома Куаньяра», подчеркнув, что «вообще-то со времен аббата Куаньяра в Академии мало что изменилось»²².

В упомянутой сатире Академии наук были адресованы, к примеру, следующие сентенции: «Блажен, кто не возлагает надежд на Академию», «Посредственность торжествует в Академии»; «Им требуется, чтобы в их среде были приятные, покладистые, обходительные люди <...>. А люди даровитые не всегда бывают таковыми. Гений частенько оказывается необщительным. Натура исключительная редко отличается изворотливостью. Академия сумела обойтись без Декарта и Паскаля»²³.

Разумеется, высказывания такого рода, скептические суждения М.А. Лаврентьева в адрес Академии наук необходимо

²¹ НАСО. – Ф. 10. – Оп. 11. – Д. 4. – Л. 182.

²² *Ибрагимова З.М.* Патриарх архипелага СОАН (М.А. Лаврентьев) // Созвездие земляков: Знаменитые мужи Новосибирска: Литературно-критический сборник. Серия «На берегах Оби широкой». Кн. V. – Новосибирск: Ред.-издат. центр «Светоч» правления Новосибирской областной общественной организации «Общество книголюбов», 2008. – С. 78–79.

²³ *Франс Анатолий.* Избранная историческая проза. – М.: Правда, 1988. – С. 394–395.

рассматривать в соответствующем контексте. Ясно, что консерватизм «Большой Академии» был лишь одной из многих проблем. Не менее острую критику Михаил Алексеевич адресовал министерской бюрократии.

Опережая время

Напряженные размышления президента СО АН о путях развития отечественного научно-образовательного комплекса нашли отражение в его мемуарах «50 лет в науке: опыты жизни», которые стали своего рода завещанием великого гражданина России. Интересующий нас раздел мемуаров вышел в августовском номере журнала СО АН «Экономика и организация промышленного производства» («ЭКО») за 1979 г.²⁴ Это была последняя публикация Михаила Алексеевича, увидевшая свет при его жизни. Затем данный текст был воспроизведен к его столетию в книге «Век Лаврентьева» (2000).

В связи с этим напомним, что журнал «ЭКО» в то время являлся одним из самых популярных в стране и имел не только специально-научное, но и широкое общественно-политическое значение. Можно сказать, что в условиях «глухого застоя» это был один из немногих очагов живой мысли. По свидетельству современников, мыслящие люди ждали с нетерпением каждый номер журнала, с огромным вниманием читали его, передавали из рук в руки и обсуждали «на кухнях» и в «курилках». Даже на этом фоне мемуары М. А. Лаврентьева выходили за все мыслимые идеологические рамки и явились, быть может, самой острой общественно-политической публикацией в нашей стране на рубеже 1970–1980-х годов. В мемуарах затрагивались такие вопросы, постановку которых невозможно было представить ни в одном официальном издании того времени.

Так, автор позитивно отзывался о действовавших в период нэпа своеобразных формах организации научно-образовательной деятельности. Речь идет об экзотических структурах – «Институте талгенов» и «Институте Каган-Шабшая». Они были основаны (если прибегать к современной терминологии) на «государственно-частном партнерстве», привлекали деньги «нэпманов». Весьма характерно, что, изложив историю их деятельности, Лаврентьев в этом же контексте вспоминает

²⁴ ЭКО. – 1979. – № 8. – С. 133–136.

о знаменитом «Факеле». Напомним, что научно-производственное объединение «Факел» было создано в 1966 г. «при Советском райкоме ВЛКСМ». Вскоре эта структура превратилось в мощную организацию, где молодежь Академгородка успешно занималась внедрением научных достижений в производство. Его экономическая независимость вызвала растущее противодействие бюрократии, начиная от районных и областных, и кончая московскими инстанциями. В конечном счете «Факел» был «погашен» с помощью финансовых органов: в мае 1970 г. Госбанк РСФСР запретил его финансовые операции. Затем еще около года продолжалась борьба за спасение НПО, которая закончилась в 1971 г. его окончательным закрытием.

М.А. Лаврентьев до последнего боролся за спасение «Факела» и почти через десятилетие после его закрытия с горечью вспоминал о таком печальном финале. В связи с этим он подчеркивал: «Победило бюрократическое единообразие – чтобы все шли “в ногу”. Мне представляется, что по-настоящему государственный подход состоит как раз в гибкости форм работы, в сознательном проведении социальных экспериментов»²⁵.

Суммируя сказанное, можно сделать вывод, что М.А. Лаврентьев был одним из немногих, а быть может, и единственным государственным деятелем «позднесоветского» периода, который сформулировал целостную стратегию реформирования отечественного научно-образовательного комплекса. Идеи и предложения Михаила Алексеевича затрагивали все его компоненты – от средней школы до Академии наук. При этом, как представляется, их значение выходило далеко за рамки научно-образовательной сферы. В сущности, это был вариант эволюционной трансформации нашего общества в соответствии с требованиями времени. В таком качестве эти планы противостояли как консервативно-застойным, так и нигилистически-разрушительным процессам. Сейчас становится особенно ясно, что М.А. Лаврентьев был не только выдающимся ученым и организатором науки, создателем Сибирского отделения Академии наук. Нам еще предстоит в полной мере оценить его роль как государственного деятеля, патриота России.

²⁵ ЭКО. – 1979. – № 8. – С. 136; *Лаврентьев М.А.* Опыты жизни: 50 лет в науке // Век Лаврентьева. – Новосибирск: Издательство СО РАН, филиал В26 «Гео», 2000. – С. 35.

Морально-нравственный капитал для предотвращения кризисов

О. В. НИФАЕВА, кандидат экономических наук, Брянский государственный технический университет. E-mail: olganifaeva@yandex.ru

Автор рассматривает в качестве важнейшей причины кризисных явлений в российской экономике накопление негативного морально-нравственного капитала экономических субъектов в условиях рынка, что ведет к диспропорциям спроса и предложения и, в конечном итоге, кризису. Предлагаются меры по совершенствованию государственной антикризисной политики.

Ключевые слова: кризисы, «провалы рынка», морально-нравственный капитал, институциональная политика

Кризисные явления – неотъемлемая черта рыночного механизма. Однако в России наблюдались большие, по сравнению со странами Восточной Европы, показатели падения ВВП в первые годы реформ. Кризисы имели более тяжелые последствия, чем в других странах, а дореформенные показатели социально-экономического развития не достигнуты до сих пор. Следовательно, можно предположить, что посттрансформационный период имеет особенности, связанные с тем, что всегда отличало Россию от других стран, а именно – со спецификой институциональной среды общества, то есть структурой морально-нравственных качеств, менталитетом экономических субъектов, уровнем их морально-нравственного капитала¹.

Можно предположить, что столь невероятные по своей глубине и продолжительности негативные последствия рыночной трансформации объяснимы с позиций институционального «провала рынка», означающего формирование рыночным механизмом

¹ Понятие морально-нравственного капитала следует рассматривать как интегральную категорию, которая включает человеческий (трудовой, интеллектуальный капитал, капитал здоровья) и социальный капитал и определяется как совокупность морально-нравственных качеств субъектов рыночной экономики, способствующих формированию цивилизованных экономических отношений между работниками и работодателями, товаропроизводителями и потребителями, государством и бизнесом (подробнее см.: *Нифаева О. В., Нехамкин А. Н.* Цивилизованная модель российской экономики: прошлое, настоящее, будущее // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12. – Ч. 3.

двойственных – как позитивных, так и негативных морально-нравственных качеств экономических субъектов.

Деградация морально-нравственного капитала

В конце 1980-х гг. в стране начались коренные преобразования, связанные с частичным внедрением рыночных механизмов. Последствия этих преобразований можно охарактеризовать как начало экономического кризиса: невиданный товарный и бюджетный дефицит, спад производства, деградация налоговой базы, катастрофическое нарастание внешнего долга и распад единого экономического пространства². Институциональная среда начала 1990-х гг. складывалась под влиянием таких непродуктивных, с экономической точки зрения, качеств экономических субъектов, как негативное отношение к труду, культ потребления, расточительность, богатство как самоцель, ориентация на сиюминутную прибыль и т.д. Они, в свою очередь, определили процесс формирования раннерыночной *кризисной модели экономики*.

Механизм влияния морально-нравственных качеств экономических субъектов на макроэкономические показатели можно описать следующим образом. В советском государстве одной из важнейших ценностей человека провозглашался труд. Благодаря самоотверженному труду миллионов людей удалось восстановить экономику после войны, создать колоссальный производственный и интеллектуальный потенциал, заложить основы будущего развития экономики страны. Однако с приходом рынка именно трудолюбие стало одной из первых ценностей, подвергнутых забвению. Его место заняло стремление к легкой и беззаботной жизни. Тяжелый физический труд рабочего стал наименее престижным занятием, которое иногда и вовсе не оплачивалось.

Подобное отношение к трудовым ценностям стало одной из причин резкого падения объемов промышленного производства и *диспропорций на рынке труда* (тысячи людей стремились получить гуманитарное образование, особенно в области экономики и управления, в то время как нехватка квалифицированных рабочих и инженерных кадров ощущается до сих пор). Еще Г. Мюрдаль указывал на то, что многие страны долгое время

² *May В.* Российские экономические реформы глазами западных критиков // Вопросы экономики. – 2009. – № 12. – С. 38.

остаются на одной и той же ступени развития по причине отсутствия культуры труда³. Г. Попов отмечает, что простое нежелание трудиться есть причина низкой производительности труда в России⁴.

Таким образом, *негативное отношение к труду* имеет следующие последствия: 1) рост уровня добровольной безработицы; 2) резкое падение объемов промышленного производства (требующего больших трудовых усилий, чем, например, сфера услуг), а значит, и предложения отечественных товаров, дефицит, повышение уровня импортозависимости, ведущие к утрате ликвидности экономической системы и необходимости денежной эмиссии; 3) снижение производительности труда; 4) сокращение инновационного и научного потенциала страны, так как только трудолюбивый человек способен идти путем проб и ошибок, чтобы добиться чего-то нового; 5) резкие изменения в структуре ВВП, увеличение доли третичного сектора (особенно финансового и торгового) и добывающих отраслей в ВВП; 6) расширение масштабов теневой экономики.

Одновременно с забвением трудовых ценностей в структуре морально-нравственных качеств раннерыночных российских экономических субъектов появились *расточительность, стремление к богатству любой ценой*, ориентация на сиюминутную прибыль. Западный образ жизни олицетворял «одержимость потребительскими благами»⁵, роскошь, отсутствие дефицита. Здесь утилитарные западные ценности «удачно» соединились с широтой русской души: стремлением жить на широкую ногу, похвастаться перед соседом, расточительностью и мотовством. При нехватке товаров отечественного производства страну заполнили импортные товары далеко не лучшего качества. Это привело к снижению среднего уровня качества товаров и услуг, а главное – к возникновению колоссальных *диспропорций в структуре спроса и предложения*. С одной стороны, при негативном отношении к труду невозможно было обеспечить достаточное предложение отечественных товаров или хотя бы объем про-

³ Нуреев Р. Теория развития: институциональные концепции становления рыночной экономики // Вопросы экономики. – 2000. – № 6. – С. 132.

⁴ Дзарасов С., Меньшиков С., Попов Г. Сквозь призму перемен // Вопросы экономики. – 2004. – № 6. – С. 147.

⁵ Бодрийяр Ж. Система вещей. – М.: Рудомино, 1999. – С. 64.

изводства, необходимый, чтобы расплачиваться за импорт, а с другой – спрос населения на потребительские товары возрастал в геометрической прогрессии. После изматывающего дефицита и борьбы за выживание людям были нужны дешевые импортные товары, способные удовлетворить их насущные потребности.

Отчасти наладить производство качественных отечественных товаров народного потребления в России до сих пор не удается по тем же причинам. Зачем прилагать трудовые усилия, вкладывать ресурсы в производство, отдача от которого не такая быстрая, как в сфере услуг или при экспорте полезных ископаемых, если можно купить дешевые импортные товары? Такое рентоориентированное поведение, крен предпринимательской активности в сторону торговли, банковского сектора, финансовых и посреднических услуг, обеспечивающих быстрый и легкий доход без учета будущих потребностей общества, привели к деградации производственного потенциала страны.

Насаждение *культы потребления*, стимулируемое коммерческой рекламой, провоцировало резкое увеличение объемов потребительского, в том числе ипотечного, кредитования не только в России, но и в других странах, прежде всего в США, особенно во время кризиса 2008–2009 гг. В сочетании с близорукостью и жадной наживой финансового сектора увеличение объема выданных потребительских кредитов стало причиной банкротства ипотечных агентств и банков. Здесь ярко проявились последствия «стремления к поддержанию привычного уровня жизни» (Дж. М. Кейнс) и «морали опережающего потребления», жизни в кредит, когда вещь сначала приобретается, а уже потом выкупается трудом человека⁶.

Не сбылись надежды и на появление в России крепкого среднего класса собственников и предпринимателей. Капитализм западного образца создавали предприниматели, воспитанные в духе протестантской этики, отличающиеся трудолюбием, целеустремленностью, бережливостью и прагматизмом. В то время как отличительными чертами раннерыночных российских предпринимателей была не предприимчивость как свобода мысли, энергия, воля, упорство, желание воплотить новую идею, а

⁶ Бодрийяр Ж. Система вещей. – С. 173; Розмаинский И. Методологические основы теории Кейнса и его «спор о методе» с Тинбергеном // Вопросы экономики. – 2007. – № 4. – С. 29.

ловкачество, стремление извлечь выгоду из всего, без оглядки на других людей.

Индивидуализм, присущий западному, особенно американскому, обществу, на фоне забвения ценностей коллективизма и освобождения от многолетнего подавления интересов личности в пользу интересов коллектива и государства трансформировался в *групповой эгоизм* российского общества. Излишний индивидуализм, крайний эгоизм также не способствовали развитию тех отраслей экономики и реализации отдельных инфраструктурных проектов, которые требовали длительных совместных усилий большого количества людей, то есть крупного промышленного производства. При малейшем ухудшении экономической ситуации бизнесмены распродают активы, увольняют работников или сокращают оплату труда, переводят сбережения из отечественных банков за рубеж, тем самым способствуя нарастанию кризиса ликвидности, резкому падению внутреннего спроса и в дальнейшем – экономическому кризису.

Массовым явлением в новых рыночных условиях стали *ложь, деловая необязательность*. Честность никогда не была обязательной для русского человека чертой (Н. Бердяев)⁷. Однако в новых рыночных условиях лживость приобрела угрожающие масштабы, возник кризис доверия. А ведь только честность и доверие могут служить основой долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества экономических субъектов, реализации крупных инвестиционных проектов, вложений в основной капитал. Быстрый и легкий доход, без трудовых усилий и учета интересов других людей, мог обеспечить только путь лжи и обмана. Таким образом, одни негативные морально-нравственные качества провоцировали воспроизводство других. Быстро развивались виды предпринимательской деятельности, где всегда существовала, в том числе в советское время⁸, возможность для махинаций, основанных на некомпетентности потребителей: торговля, финансовые операции. Все это стало возможным еще и по причине вседозволенности, захлестнувшей

⁷ Бердяев Н. Судьба России. – М.: Философское общество СССР, 1990. – С. 74.

⁸ Богданов С. В. Хозяйственно-корыстная преступность в СССР 1945–1990 гг.: факторы воспроизводства, основные показатели, особенности государственного противодействия: автореф. дис...докт. истор. наук. – Курск, 2010.

российское общество, поскольку политические амбиции элиты отвлекали все силы на борьбу за власть, а не на наведение порядка и восстановление экономического потенциала страны.

Массовый характер приобрели такие явления, как виртуализация предложения товаров и услуг, когда новые свойства товарам и услугам приписываются рекламой и хорошо обученными продавцами (так называемое позиционирование товара или услуги в глазах потребителя).

Наконец, наиболее пагубные последствия имела такая черта раннерыночных экономических субъектов, как *отсутствие патриотизма*, преклонение перед иностранным: товарами и услугами, массовой культурой и в целом образом жизни. Низким уровнем патриотизма начала рыночных реформ можно объяснить гипертрофированную статусность обладания импортными товарами, перевод капитала за границу, продажу долей в уставном капитале ряда стратегически важных отечественных предприятий иностранцам, снижение интеллектуального и инновационного потенциала страны, которую покинули многие образованные и предприимчивые люди.

Рассмотренные *морально-нравственные качества экономических субъектов* (предпринимателей, чиновников, населения в целом) оказывали отрицательное влияние на уровень социально-экономического развития, так как *вызывали возникновение диспропорций в структуре спроса и предложения на денежном, потребительском рынке и рынках факторов производства*, по сути, разрушая привычную схему экономического кругооборота.

Описанные качества, с одной стороны, вели к падению предложения товаров и услуг вторичного сектора экономики, а с другой – увеличивали спрос на продукцию перерабатывающих производств, который можно было удовлетворить только с помощью импорта. При этом продукция добывающих производств не была востребована перерабатывающими отраслями и активно вывозилась за рубеж, а товары и услуги третичного сектора по причине низкого платежеспособного спроса усиленно навязывались населению (финансовые пирамиды, потребительское кредитование, агрессивное продвижение товаров и услуг, бесконечные скидки, акции, распродажи, использование недобросовестных методов конкуренции). Из сказанного можно сделать следующий вывод: *морально-нравственные качества экономических субъек-*

тов непосредственно влияют на уровень спроса и предложения товаров и услуг и являются *неценовыми детерминантами спроса и предложения*.

Так возникали и постоянно воспроизводились институциональные факторы кризисной модели развития экономики, вылившиеся в конце концов в банкротство государства и кризис 1998 г. Его характерные черты – неспособность государства выполнять свои социальные обязательства, постоянная необходимость наращивать внутренний и внешний долг для рефинансирования старых долгов, высокая импортозависимость, превращение в поставщика энергоресурсов и рынок сбыта для товаров и услуг других стран – были спровоцированы деградацией внутренних резервов роста, то есть реального производства конкурентоспособной продукции. Эта деградация имела вполне конкретные институциональные причины – *преобладание в структуре морально-нравственных качеств экономических субъектов негативных черт, ориентированных на кризисную модель развития экономики*.

Колебания маятника

Многие факторы, традиционно относящиеся к причинам нестабильности российской экономики (высокая зависимость от экспорта энергоресурсов, низкая диверсификация экспорта, открытость национальной экономики, гипертрофированное развитие финансового сектора, его отрыв от нужд реального производства, перекосы в отраслевой структуре национальной экономики, низкий уровень внутреннего спроса)⁹, являются следствием *высокого уровня накопленного негативного морально-нравственного капитала*, вызванного действием институционального «провала рынка».

Институциональные «провалы» рыночного механизма – не только российский феномен. Проявляется он в формировании негативных, прокризисных морально-нравственных качеств

⁹ В 2009 г. ВВП России сократился на 7,9%, в то время как в других странах падение было не столь значительным, а в Китае, Индии, Индонезии, Австралии, Иране, Польше, Южной Корее, Саудовской Аравии и Аргентине ВВП даже увеличился (см.: *Смирнов С. Факторы циклической уязвимости российской экономики // Вопросы экономики. – 2010. – № 6*).

экономических субъектов, ведущих к разбалансированности спроса и предложения, рано или поздно выливающейся в кризис, причем не только в экономике, но и в других сферах жизни общества: культурной, политической, социальной. Когда становится понятно, что «невидимая рука рынка» не справляется с кризисом, ведущие государства мира мобилизуют всевозможные национальные и международные резервы для борьбы с его последствиями, используя при этом преимущественно денежно-кредитные, бюджетные, административные методы, мало затрагивающие вопросы корректировки институциональной среды. По мере того как ситуация в экономике стабилизируется, государство снова дает свободу рыночным механизмам саморегулирования. Однако, поскольку корни проблемы возникновения кризисов не устранены, накапливаются новые диспропорции спроса и предложения, и кризисы возникают снова и снова.

Таким образом, периодичность кризисов, а следовательно, и циклических колебаний объясняется неизбежностью накопления противоречий рыночной экономики, порождаемых институциональным «провалом», наращиванием негативного морально-нравственного капитала, который выплескивается в кризис¹⁰. Затем начинается ретуширование симптомов «провалов рынка», однако они проявляются снова и снова. После недолгой ремиссии наступает новое обострение.

Институциональные «провалы» и неопределенность

В кейнсианской теории неопределенность связана с приобретением долгосрочных активов и невозможностью предугадать их стоимость в будущем, а также отсутствием информации о предстоящих событиях и их вероятностях¹¹. При этом рыноч-

¹⁰ Если проводить аналогии с физическими процессами, то чем дальше текущий морально-нравственный капитал от желаемого (позитивного, цивилизованного) состояния, тем больше разность потенциалов (позитивного и негативного морально-нравственного капитала), тем выше напряжение экономической системы, больше вероятность «короткого замыкания», глубже «дно» кризиса, сильнее его социально-экономические последствия, а также экономические, социальные и временные затраты для выхода из него.

¹¹ *Скоробогатов А.* Институты как фактор порядка и как источник хаоса: неинституционально-посткейнсианский анализ // Вопросы экономики. – 2006. – № 8. – С. 102, 104.

ную неопределенность следует отличать от онтологической. Последняя – неотъемлемое свойство бытия человека, обусловленное многообразием окружающих нас явлений и процессов. В терминологии финансовых рынков она выступает в качестве *систематического* риска, который можно снизить только в небольшой степени, но избавиться от него совсем невозможно.

Рыночная (несистематическая) неопределенность связана именно с институциональным «провалом» рыночного механизма, то есть постоянным воспроизведением негативных морально-нравственных качеств субъектов рынка. Она вызвана непредсказуемостью поведения рыночных субъектов, невозможностью предугадать, какими своими качествами (позитивными или негативными, этичными или недобросовестными) они будут руководствоваться в тот или иной момент. Ведь сложнее предугадать поведение именно двойственного, противоречивого человека. Именно таких экономических субъектов «воспитывает» рыночный механизм.

В любой рыночной транзакции участвуют как минимум две стороны, каждая из которых судит другую сторону по себе, то есть не ожидает от нее каких-либо позитивных действий, а даже если и ожидает, то все же предпочитает подстраховаться и вести себя неэтично. В результате в борьбе двойственных качеств человека побеждает негативное начало, позитивное проигрывает, хотя давно известно, что в действительности оно гораздо выгоднее, особенно в долгосрочной перспективе. Об этом убедительно свидетельствует теория игр¹². Но для этого все экономические субъекты должны осознать выгодность этичного поведения, повышения морально-нравственного капитала. *Будущее*, в том числе экономическое, станет тем более определенным, чем более предсказуемым будет поведение экономических субъектов, а это, в свою очередь, возможно, только если все они (или хотя бы большинство) обладают позитивными, цивилизованными морально-нравственными качествами.

Следовательно, антикризисная политика государства должна затрагивать вопросы не только адресной поддержки предприятий или отраслей экономики, ужесточения контроля за деятельностью

¹² Fudenberg D., Maskin E. The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or Incomplete Information // *Econometrica*. – 1986. – Vol. 54. – № 3.

финансового сектора, но и корректировки морально-нравственных качеств экономических субъектов, формирования у них продуктивных с точки зрения развития экономики и недопущения кризисов черт: честности, доверия, трудолюбия, бережливости, образованности, предприимчивости, ответственности, патриотизма. Первоочередным приоритетом государственной социально-экономической политики должна стать *поддержка реального сектора экономики*. Именно он обладает наименьшим прокризисным потенциалом. Предъявляя спрос на продукцию первичного сектора и оттягивая на себя часть занятых в третичном секторе, перерабатывающие производства снижают вероятность возникновения нестабильности в экономике в целом, то есть излишек ресурсов и предложения, образующийся в первичном и третичном секторах, перенаправляется на ликвидацию дефицита вторичного сектора. Тем самым экономика получает дополнительные гарантии стабильности. Не золотовалютные резервы, а *реальный сектор становится «подушкой безопасности» национальной экономики*.

В свою очередь, развитие реального сектора экономики возможно, прежде всего, на основе формирования таких морально-нравственных качеств экономических субъектов, как *трудолюбие, интеллект и доверие*. Трудолюбие способствует повышению производительности и качества труда. Развитие новых технологий производства и повышение конкурентоспособности отечественной продукции могут осуществляться экономическими субъектами, обладающими высоким интеллектуальным капиталом. Наконец, развитие реального сектора экономики не может быть ориентировано на быстрый результат, это долгосрочная задача, решение которой требует построения длительных, доверительных отношений экономических субъектов.

Формирование тех или иных морально-нравственных качеств, необходимых для создания условий устойчивого инновационного роста экономики России, снижения рисков социально-экономической нестабильности, построения в нашей стране цивилизованной модели экономики, предполагает наличие *государственной институциональной политики* – комплекса мер, направленных на повышение уровня морально-нравствен-

ного капитала экономических субъектов путем корректировки формальных и неформальных норм их поведения.

В связи с этим *задачи* институциональной политики должны быть связаны с активизацией основных элементов морально-нравственного капитала: человеческого (в том числе трудового, интеллектуального, капитала здоровья) и социального. Уровень морально-нравственного капитала и его элементов напрямую зависит от личностных качеств, которыми обладают экономические субъекты. Следовательно, механизмы повышения уровня того или иного вида капитала также должны быть связаны с преобразованием качеств, ценностей, поведения и в целом менталитета экономических субъектов. Институциональная политика как раз и позволяет управлять макроэкономическими показателями посредством воздействия на морально-нравственные качества экономических субъектов. Добиться этого можно как формальными (административными, нормативно-правовыми), так и неформальными методами. В связи с этим можно предложить два вида инструментов государственной институциональной политики:

- неформальные инструменты основаны на достижениях экономической социологии, экономической психологии, поведенческой экономики и включают инструменты государственных социальных коммуникаций, прежде всего социальную рекламу;

- формальные инструменты направлены на создание благоприятных социально-экономических (кредитных, налоговых, инвестиционных, правовых) условий для закрепления тех или иных морально-нравственных качеств, активизируемых с помощью неформальных методов институциональной политики.

Поскольку использования для формальных инструментов в нашей стране недостаточно формирования цивилизованной модели экономики, основанной на трудолюбии, интеллекте, предприимчивости, ответственности, честности, доверии и патриотизме экономических субъектов, особенно актуальными становятся неформальные инструменты социальных коммуникаций, позволяющие воздействовать на личностные качества и мотивы поведения экономических субъектов, а через них – и на показатели социально-экономического развития.

Справедливость при взаимодействии с подчиненными

О.А. АКСЁНОВА, доктор экономических наук, Санкт-Петербургский государственный политехнический университет. E-mail: olgaksenova@yandex.ru

В статье рассматривается проблема гибкости при выборе наиболее подходящего стиля управления, приспособленного не только к характеристикам бизнес-среды, но и к индивидуальным особенностям подчиненных. Автор уясняет теоретические положения с реальными ситуациями.

Ключевые слова: справедливость, «социальное сравнение», стиль руководства, управляющее поведение

Атмосфера в коллективе

Формирование здоровой, творческой атмосферы в трудовом коллективе невозможно, если работники считают, что к ним относятся несправедливо. Давно замечено, что в этом случае сотрудники демонстрируют более низкую производительность труда, нежелание брать на себя ответственность, повышать квалификацию и пр. Напротив, те, кто считают, что к ним относятся справедливо, отличаются более высокой производительностью, проявляют готовность выполнять дополнительную работу, если даже это выходит за рамки их прямых обязанностей¹.

Чувство справедливости или несправедливости формируется в результате сложного процесса «социального сравнения»². Применительно к рабочей ситуации это означает, что человек постоянно сравнивает, как руководитель относится к нему и к другим подчиненным. При этом понятие «отношение» трактуется очень широко: это и уровень получаемого за работу денежного вознаграждения, сложность и характер выполняемых заданий, степень свободы и контроля и пр.

Пример: Наталья была назначена ответственным исполнителем сложного проекта, в котором было задействовано большое количество различных служб. Ей необходимо было четко распределить работу между людьми, следить за планом ее выполнения, вовремя корректировать и пр. Сроки были очень сжатые, но она старалась их выдержать,

¹ Крот М. Менеджер как мотиватор. Практические уроки мотивации для нехаризматичных лидеров. – М.: – Изд-во Эксмо, 2008. – 400 с.

² Goodman P.S. Social Comparison Process in Organization in B. M.Strow, G.R. Salancik (Eds.). New Direction in Organizational Behavior. – Chicagow: St.Clair, 1977. – P. 97–31.

жертвует личным временем. Проект был выполнен, его качество высоко оценено руководителями. Наталья в качестве поощрения получила дополнительный бонус (денежное вознаграждение), чему была очень рада. Но когда она узнала, что точно такое же вознаграждение получили все участники проекта, включая технический персонал, – она испытала чувство разочарования и несправедливости.

В данном случае работник сравнивает, что он «дает» организации и что от нее «получает», а также каков вклад других и как он вознаграждается. Если в результате сравнения человек приходит к выводу, что «дает» больше, а получает «меньше», то у него формируется чувство несправедливости.

Человек для сравнения может выбирать не только других сотрудников, но и иные ситуации, периоды времени и пр. Исследования показывают, что одни люди более чувствительны к проявлению несправедливости, другие – менее. Одни постоянно сравнивают себя с другими с точки зрения справедливости вознаграждения, распределения обязанностей/заданий, их объема и пр., другие не склонны к этому, но оценивают «справедливость», исходя из собственной ситуации. Наиболее очевидные выводы и рекомендации менеджеру по формированию атмосферы «справедливости» следующие³.

Во-первых, каждый подчиненный должен четко знать и понимать процедуру распределения существующих вознаграждений, т.е. кем и как принимаются решения по данному вопросу. Сотрудники хотят быть уверены, что решения обоснованы и что заведомо предпочтение не отдается кому-либо из коллег.

Во-вторых, руководитель должен периодически анализировать перечень служебных обязанностей каждого из своих подчиненных и задания, которые им приходится выполнять.

В-третьих, решения должны носить исключительно деловой характер, быть беспристрастными, основываться на конкретных фактах и результатах.

Это лишь обязательные условия формирования чувства справедливости, но не достаточные. Дело в том, что чувство справедливого (или несправедливого) к нему отношения возникает у человека не только в связи с распределением вознаграждения. Есть множество других факторов, не таких явных, но не менее значимых, которые связаны со *стилем взаимодействия руководителя и подчиненного*: в какой форме руководитель отдает

³ Крот М. Менеджер как мотиватор.

распоряжения, насколько и как контролирует их выполнение, ограничивает или дает некоторую свободу, оценивает/критикует, поощряет и пр. Остановимся подробнее о том, каким образом руководитель может создавать или разрушать атмосферу справедливости, даже не осознавая этого.

Поведение руководителя

Давно замечено, что главное различие в деятельности руководителя и хорошего профессионала заключается в двойственности стоящей перед руководителем задачи.

С одной стороны, руководителю всегда нужно выполнить определенное *задание, работу*, достичь *конкретных целей*, поставленных перед службой или подразделением. Поэтому его усилия направлены на то, чтобы отдать ясные распоряжения подчиненным, распределить задачи, проверять выполнение, контролировать, объяснять непонятное, расставлять приоритеты, инструктировать и пр. Такое поведение называется **направленным на задачу (директивным)**.

С другой стороны, руководитель – не кустарь-одиночка, и он может достичь своих целей только посредством вовлечения других людей. Поэтому значительная часть его усилий должна быть направлена на **выстраивание отношений с подчиненными**: поддержание работоспособности сотрудников, их энтузиазма, желания работать; их развитие, поддержка и поощрение, помощь в решении возникающих проблем и вовлечение в их обсуждение – такая сторона деятельности руководителя называется поведением, **«направленным на отношения» (поддерживающим)**.

«Директивное» поведение можно охарактеризовать следующими компонентами: ограничения, указания, инструкции, контроль. «Поддерживающее» поведение: выслушивание проблем подчиненного, поощрение самостоятельности, вовлечение в принятие решений.

Стили управления определяются комбинацией или сочетанием в различных пропорциях элементов директивного и поддерживающего поведения. Условно можно выделить четыре основных стиля.

1. Указывающий (директивный) – строгие рамки, ограничения, контроль, инструкции и надзор.
2. Обучающий (воспитывающий) – обучение, надзор, корректировка, поощрение.

3. Поддерживающий (консультирующий) – поощрение, мотивация, консультирование.

4. Делегирующий (уполномочивающий) стиль – передача ответственности, права контролировать и принимать решения по касающимся его вопросам.

Справедливо относиться к подчиненным вовсе не означает, что нужно относиться ко всем одинаково, подходить с одними и теми же мерками, использовать одни и те же компоненты управляющего поведения.

Если вы – опытный работник, успешный профессионал, знающий все особенности своей работы, а ваш руководитель, как бы не замечая этого, будет постоянно вас контролировать, инструктировать, не прислушиваться к вашему мнению (*директивный стиль*) – скорее всего, вы расцените это как «несправедливость»: «Что же он относится ко мне, как к неопытному новичку? Разве я не заслужил другого отношения?»

Если же вы только что пришли на новую работу, еще не успели хорошо ознакомиться и освоить все тонкости, а руководитель говорит: «Ну, я тебе доверяю, оставляю на тебя отдел, постарайся не наделать “ляпов”» (*делегирующий стиль*), то вы подумаете: «Разве это справедливо? Человек еще и вникнуть не успел, а на него уже столько работы навалили!»

Очевидно, **справедливость заключается в том, что для разных подчиненных требуются разные подходы к управлению ими.** Теоретическое обоснование эта концепция получила в работе американских ученых П. Херси и К. Бланчарда «Менеджмент организационного поведения: использование человеческих ресурсов», опубликованной в 1977 г., выдержавшей с тех пор не менее девяти изданий и ставшей учебником для многих руководителей⁴. Выводы этих исследований подтверждаются и российской практикой.

Действительно, среди подчиненных может быть и вновь поступивший на работу энтузиаст-новичок, и опытный специалист со стажем, и заместитель, на которого можно оставить отдел на время отпуска, и работник с хорошим потенциалом, но не уверенный в себе – в каждой ситуации нужен специфический подход к мотивации и управлению этими людьми.

Компетентность подчиненного

Руководителю необходимо учитывать, что подчиненные как бы находятся на разных ступенях «взрослости» или «зрелости»,

⁴ Hersey P.H., Blanchard K.H. Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources. – Prentice Hall, 7th ed., 1996. – P. 627.

поэтому и поведение руководителя должно меняться в зависимости от той стадии, на которой находится работник или штат в целом. При этом «взрослость» или «зрелость» подчиненных определяется уровнем их компетентности («могу») и вовлеченности («хочу»).

Компетентность подчиненного – это профессиональные знания и умения, опыт, необходимые для выполнения задачи; понимание целей, стоящих перед ним и организацией в целом; ориентация в приоритетах организации; знание людей (руководителей, коллег и подчиненных) и умение взаимодействовать с ними.

Вовлеченность подчиненного – это степень его интереса к работе, энтузиазма, уверенности в себе, готовность принимать решения и брать на себя ответственность.

Используя понятия «взрослости» или «зрелости», подчиненных можно условно разделить на четыре группы⁵.

Энтузиаст-новобранец – вновь потупивший на работу человек, у которого низкая компетентность, но высокая вовлеченность.

Разочаровавшийся – сотрудник, проработавший какое-то время и приобретший некоторые знания, но еще не достаточные, чтобы чувствовать себя уверенно. В то же время желание работать и энтузиазм значительно снижены из-за того, что усилия не приводят к успеху или не оцениваются, а промахи или ошибки – наказываются.

Сомневающийся профессионал – человек, обладающий высокими профессиональными навыками и знаниями, разбирающийся в целях и задачах организации, но не решающийся взять на себя ответственность, принять окончательное решение без консультаций с руководителем.

Специалист экстра-класса – компетентный специалист с большим опытом и знаниями, уверенный в себе, готовый принять самостоятельное решение и взять на себя ответственность.

Рассмотрим простую ситуацию. Руководитель проводит небольшое совещание в офисе, и вдруг из-за дверей доносится неожиданный сильный шум – рабочие начали незапланированный ремонт и что-то сверлят. Это мешает вести совещание. Реакция на данную ситуацию может послужить иллюстрацией использования различных стилей руководства.

⁵ Blanchard K.H., Zigarmi P., Zigarmi D. Leadership and the One Minute Manager. – Willow Books, Collins, 8 Grafton Street, London W1X3LA. – 1985. – P. 112; Graeff C.L. The Situational Leadership Theory: A Critical Review // Academy of Management Review. – 1983. – Vol. 8. – Pp.285–296.

«Алексей, выйдите, пожалуйста, найдите бригадира и попросите рабочих сделать перерыв на 15 минут, чтобы мы могли закончить совещание. Вернитесь и доложите мне о результатах», – это стиль **директивный**, поскольку руководитель дает четкие инструкции, как поступить, не обсуждает и не спрашивает о предложениях.

«За дверью шум, который мешает нам. Татьяна Николаевна, вы умеете договариваться с людьми. Надо найти бригадира и попросить его прекратить работу на 15 минут. Вам понятна задача? Если возникнут проблемы или другие варианты, позвоните мне», – это стиль **обучающий (воспитывающий)**.

Руководитель, кроме указаний, поощряет, дает возможность задать вопросы и высказать предложения.

«Очень шумно – это мешает нам. Как нам выйти из этой ситуации? Какие есть предложения? Что будем делать?», – это стиль **поддерживающий (консультирующий)**: руководитель поощряет самостоятельное решение проблемы, вовлекает в обсуждение, в котором и сам принимает участие.

«Этот шум не дает нам продолжать работу. Сергей, уладьте, пожалуйста, это дело», – это стиль **делегирующий (уполномочивающий)**. Руководитель дает свободу подчиненному решить проблему таким способом, какой тот считает лучшим.

В каких случаях и для каких подчиненных вышеперечисленные стили будут более *справедливыми* и, следовательно, более эффективными?

1. Указывающий (директивный) стиль. Строгие рамки, ограничения, контроль, инструкции и надзор подходят для людей, у которых недостаточно знаний и умений, но которые еще полны энтузиазма и желания работать (энтузиаст-новобранец), они нуждаются в указаниях и надзоре, чтобы освоить новую работу. Очевидно, что рискованно обсуждать проблемы с незнающим и малоопытным человеком или знающим специалистом, но пришедшим из другой организации и еще не знакомым с существующими здесь правилами и нормами.

Но надо учесть, что, применяя директивный стиль управления в течение длительного времени, руководитель как бы задерживает «развитие» подчиненного. К тому же постоянные указания, строгий контроль и жесткие рамки со временем могут вызывать уныние, разочарование и раздражение.

2. Обучающий (воспитывающий) стиль. Обучение, надзор, корректировка, поощрение подходят для сотрудников, у которых уже есть некоторые знания и умения, но недостает желания и уверенности (разочаровавшийся). Они все еще нуждаются в указаниях и надзоре из-за недостатка опыта, и в то же время

им нужны поддержка и похвала, чтобы обрести уверенность и желание продолжать осваивать новое дело. Данный стиль хотя и требует от руководителя больше времени, но позволяет поддержать желание работать у потерявших иллюзии новичков («работы оказалось очень много, а зарплата не такая уж большая»). Важно обучать нужным навыкам, контролировать, но при этом отмечать и вознаграждать усилия, дать представления об ожидаемой перспективе или продвижении, а также иметь терпение выслушивать жалобы и опасения. Обучающий стиль, как и директивный, предполагает, что решения принимает руководитель, но позволяет «вырастить» своих знающих специалистов.

Директивный и обучающий стили не будут восприниматься как «справедливые» в случае, если подчиненные – знающие специалисты, имеющие опыт работы в организации и стремящиеся к самостоятельности. Если руководитель признает только эти два стиля, то профессионалы у него не задержатся.

3. Поддерживающий (консультирующий) стиль. Поощрение, поддержка, консультирование подходят (справедливы) для компетентных специалистов, которые уже не нуждаются в указаниях и инструкциях, поскольку обладают большим опытом, а следовательно, знаниями и умениями. Но они чувствуют себя недостаточно уверенными или недостаточно мотивированными (сомневающийся профессионал), поэтому поддержка в виде консультаций и совета им необходима. Это способствует их вовлечению, поддерживает уверенность и желание работать.

Опытные специалисты-профессионалы ценят вознаграждение в виде уважения, признания и доверия к их компетентности. Они стремятся к тому, чтобы их голос был услышан и учитывался при принятии решений. Их раздражают надзор, контроль и указания – они считают это «несправедливым», поскольку и так все знают. Правда, часто им не хватает уверенности и желания взять ответственность на себя, решить проблему самостоятельно. Поэтому руководитель должен поддерживать и поощрять самостоятельность, не отказывая в консультациях.

4. Делегирующий (уполномочивающий) стиль. Передача ответственности, права контролировать и принимать решения по некоторым проблемам подходят для людей, у которых высокая компетентность сочетается с высокой уверенностью в себе и вовлеченностью (специалист «экстра-класса»). Такие люди спо-

собны и хотят работать самостоятельно с минимумом контроля и поддержки. Опытный специалист, знающий дело и уверенный в себе, особенно не нуждается как в указаниях и консультациях, так и в моральной поддержке. Обычно он получает удовольствие от хорошо сделанной работы, от сознания того, что можно реализовать свои замыслы и идеи – это и есть то неявное «вознаграждение», к которому он стремится.

Каковы бы ни были изложенные выше рекомендации, но **личные установки руководителя и его представления о руководстве** играют решающую роль в формировании атмосферы деловой среды. Частота использования тех или иных компонентов управляющего поведения отражает представления руководителя о себе, своих подчиненных и ситуации на работе. Например, если руководитель воспринимает своих подчиненных как вполне зрелых и опытных, то, скорее всего, он будет чаще использовать поведение типа «консультируй» и «вовлекай», т.е. опираться на человеческие ресурсы. С другой стороны, если он нетерпим к неоднозначности и неопределенности, то будет чаще использовать поведение «указывай» и «убеждай», т.е. опираться на авторитет руководителя.

В заключение необходимо сказать о культурно-этнических различиях сотрудников, которые оказывают существенное влияние на формирование деловой среды. Опыт работы автора в мультикультурной среде международных корпораций, среди сотрудников которых были северо- и латиноамериканцы, австралийцы, новозеландцы, русские, японцы, турки, украинцы, казахи и другие национальности, показал, что руководители должны учитывать и понимать существующие культурные различия, оказывающие влияние на восприятие действий руководителя, в том числе и на оценку «справедливости».

Хотя этнические различия влияют на многие внутренние установки и поведение людей, остановимся на двух аспектах, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемой теме.

1. Индивидуализм (коллективизм). Под «индивидуализмом» будем понимать такую внутреннюю установку людей, когда они рассматривают себя как отдельные личности, для которых на первом месте находятся их личные интересы и ценности. «Коллективизм» же, напротив, предполагает, что в первую очередь должны быть соблюдены интересы группы или коллектива.

Индивидуалисты ценят карьеру и продвижение в большей степени, чем принадлежность к организации или социальной группе, и рассматривают принимаемые руководителями решения с точки зрения, каким образом они повлияют на них лично. Коллективисты в большей степени склонны отдавать предпочтение социальным связям и потребностям организации (или отдельных социальных групп в организации), чем собственным, и оценивают действия руководства, исходя из этой установки.

Североамериканцы, австралийцы, англичане, новозеландцы, финны – носители индивидуалистических установок. Для них важны индивидуальная оценка их деятельности и дифференцированное индивидуальное вознаграждение, рост и продвижение, участие в принятии решений.

Японцы, латиноамериканцы, казахи, китайцы – носители коллективистских установок. Для них важно сохранить и в рабочей среде принадлежность к своей социальной группе, не разрушить дружеские связи, поэтому они воспринимают недифференцированные коллективные вознаграждения как справедливые.

Русских относят к носителям коллективистской культуры. Впрочем, исследования последних лет фиксируют нарастающую «атомизацию» российского общества, сокращение «горизонтальных» связей⁶. Надо отметить, что коллективизм в русском понимании довольно своеобразен и заключается в том, что под «коллективом» чаще всего подразумеваются семья, близкие, друзья. При этом опросы показывают, что более 50% респондентов считают: личные интересы — это главное для человека, и лишь менее 40% согласны с тем, что следует ограничивать личные интересы во имя интересов государства и общества. Нельзя не согласиться, что «русский человек не столько любит коллектив как таковой, сколько недолюбливает тех, кто от него отбивается», и при этом «лучше умеет коллективно саботировать требования начальства, чем коллективно их выполнять»⁷. С точки зрения 74% россиян, руководитель должен учитывать мнение сотрудников при распределении вознаграждений.

⁶ Аксенова О.А. Профессиональная культура специалиста в контексте общего понятия культуры как социального феномена /Материалы 11-й Межд. научно-практ. конференции «Формирование профессиональной культуры специалистов XXI века в техническом университете». – С-Пб: Изд-во политехнического университета, 2011. – С. 209–210.

⁷ Фенько А. Миф о русском коллективизме // Коммерсантъ-Власть. – 2002. – № 45. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/351354>

2. Ориентация на власть / ценность иерархии – степень, в какой мере люди считают справедливым неравномерное распределение власти в организации, т.е. принятие факта, что люди обладают разной властью (возможностью принимать самостоятельные решения, распределять ресурсы и контролировать). Высокая степень ориентации на власть подразумевает, что «начальник принимает решения, потому что он начальник», и другие не должны обсуждать или подвергать это сомнению, а просто следовать распоряжениям. В культуре с низкой ценностью иерархии люди менее осознают себя безвластными, они склонны признавать и выполнять распоряжения, если с их точки зрения это решение правильное, или же под угрозой наказания.

Североамериканцы, новозеландцы, немцы, датчане, финны в меньшей степени ориентированы на власть. Они хотят принимать участие в обсуждении или, по крайней мере, услышать объяснения. Поэтому постоянное использование директивного стиля управления вызывает у них раздражение и недоумение.

У японцев, французов, латиноамериканцев, китайцев ориентация на власть выше. Для русских за 2000–2010 гг. также значительно повысилась «ценность иерархии»⁸.

Подводя итог сказанному, отметим:

- ощущение справедливости в отношениях руководитель – подчиненный является важным мотивирующим фактором, побуждающим людей выполнять свою работу лучше;
- чувство справедливости или несправедливости формируется в результате сложного процесса социального сравнения;
- индивидуальное восприятие справедливости/несправедливости во многом зависит от характеристик подчиненного: опыта, образования, возраста, пола, а также применяемого к нему стиля руководства;
- руководитель должен проявлять гибкость при выборе наиболее подходящего стиля управления, адаптированного не только к характеристикам бизнес-среды, но и учитывающего индивидуальные особенности конкретного подчиненного.

⁸ Рябов А., Курбангалеева Е. и др. Базовые ценности россиян: Социальные установки. Жизненные стратегии. – М.: Дом интеллектуальной книги, 2004. – С. 16–21.

Klistorin V.I., Novosibirsk

Financial Resources of Local Governments

The current differentiation of the socio-economic space in Russia is apparent at municipal levels. Russian legal environment concerning regulation of municipal units impedes cities and municipal districts in elaboration and implementation of their own development strategies. The correspondence between fiscal spending and their financial resources of regional and municipal governments limits most municipalities in their independent fiscal policies both at present and in future. The slowdown in economic growth and innovations in fiscal policy will provoke further regional differentiation of levels and conditions of life of the population.

Regional differentiation, local governance, economic growth, legislation, budget, consolidated budget, revenue and expenditure powers, centralization, decentralization

Babun R.V., Derzhirukova G.G., Novokuznetsk

Local Budgets: Methodology and Practice of Their Planning and Implementation

The authors present their analysis of structures and dynamics of the revenues and expenditures in municipal units of Siberia and the Russian Far East over 2013–2014 and recommendations on how municipalities could have higher financial resources and how administration of municipal budgets could be improved.

Municipal unit, financial resource capacity, revenue, income per capita, structure of the revenue and expenditure, budget balance

Strizhakov D.V., Strizhakova E.N., Bryansk

Industrial Policy at the Municipal Level: Problems, Instruments and Institutions for its Implementation

The article is dedicated to the formation, adoption and implementation of industrial and investment policies of the Government of the Russian Federation, Russian Federation, municipalities. Aspects of the industry and the state support measures to create a favorable investment climate is discussed. Weak spots of realization of industrial and investment policies at the municipal level is presented as an example of the Bryansk city.

Investment policy, industrial policy, intergovernmental relations, separation of powers, the investment climate

Kulaev A.P., Novosibirsk

The Powers of Municipal Governments – a Tool for Economic Development of the Territory

Modern realities of Russia require search and application of new approaches to the formation and use of its economic potential. A special role in this process is played by the local authorities, which are in direct interaction with the public. Consider the potential and real capabilities of local authorities to influence the social and economic processes in a particular area on the example of the city of Novosibirsk.

History of Russia, local government, revenues, powers, legislative changes

Novikov A.V., Novikova I.Ya., Novosibirsk

The Investment Situation in the Regions of Russia: Determinate Investment Priorities

Analyze the structure of investments in fixed capital by Federal districts of Russia and subject of the Siberian Federal Districts in terms of their

distribution by source of funds, forms of worship, on the participation of foreign capital, the ratio of direct and portfolio investment.

Investments in fixed capital investment, funding sources, types of investments, by forms of ownership, foreign investment, direct and portfolio investments

Kareva D.E., Shmat V.V., Novosibirsk

The Future of the Russian Economy in the Eyes of «Fathers» and «Sons»

The authors present the first results of a unique investigation devoted to the scenario forecasting of the Russian economy's development in its uncertainty and ambiguity. Singularity of the study is conditioned by the choice of professional expert audiences rather than by use of expert-statistical Bayesian method (although it's new for modeling of such forecasts). One of the expert groups includes famous scientists, doctors and candidates of sciences. Another group is formed with a number of beginners and future professional economists – post- and undergraduate students from several leading economic schools of the Russian universities. The article tells how experts see the future of the Russian economy. They are «Fathers» and «Sons», representatives of different generations within professional community of people involved in research and study of economic problems.

Scenario forecasting, modeling of economics, expert-statistical Bayesian method, the Russian economy, natural resources, resource dependence, resource curse, energy superpower, economic modernization

Sukhomirov G.I., Khabarovsk

Resources of Hunting and Natural Fruit and Berry Economy – the Additional Feed Source of the Far East's Population

Resources of hunting and natural fruit and berry economy of the Far East as an essential additional feed source of the region's the population are considered. Now these resources are poorly used. It is emphasized that meat of hunting animals, wild-growing nuts, berries, forest vegetables and mushrooms are health food, in actual fact delicacies, which considerably surpass similar agricultural products.

Hoofed animals, wild-growing nuts, berries, forest vegetables, mushrooms, products

Gorina K.V., Faleychik L.M., Chita

Foreign Labor Migration in and the Development of Cross-Border Region of the East Russia

The aspects of the employment of foreign nationals in the Russia according in relation with attracted investments are considered. The particular attention is paid to expressed resource orientation of the foreign labor migration vector. The features and problems of the foreign labor using in the eastern border regions of Russia are presented within case-study for Transbaikal region. Special attention is paid to the social and labor characteristics of the region inhabitants, which are based on expert assessments, carried out by construction industry specialists.

Transbaikal region, migrant workers, foreign labor (FL), the labor market, labor, the use of FL in the construction industry

Usenko N.I., Poznyakovsky V.M., Otmakhova Yu.S., Kemerovo, Novosibirsk

“Palm Oil Paradise” or “Palm Oil Octopus”? Current Trends and Threats of Food Markets

The paper considers the different aspects of a present-day phenomenon in food markets, i.e. a global palm oil boom. Its extensive use has resulted in the globally changed role which this product plays in production chains as well as in infringed principles of the national food security. The author raises a concern of a necessity to create new principles of the food market development in Russia.

Food production, palm oil, economic efficiency, food quality, food security

Kuznetsov I.S., Novosibirsk

M.A. Lavrentiev and Reforming the Academy of Sciences

The article reveals the attitude of the Siberian Branch of the USSR Academy of Sciences, Academician M. A. Lavrentiev to reform science and education system in the period of Khrushchev. Revealed the relevance of historical experience to interpret the current reform of the Russian Academy of Sciences.

Academy of Sciences, M. A. Lavrentiev, reform, Siberian Branch, N. S. Khrushchev

Nifaeva O.V., Bryansk

Institutional Aspects of Modern Russian Economy Crisis Dynamics

On the basis of institutional approach economic crises in modern Russia are analyzed. Accumulation of negative moral and ethic capital of economic agents inherent in market economy is considered to be the most important cause of economic crises, which leads to imbalances of supply and demand, and eventually to crisis. The institutional model of economic cycle and some recommendations on how to improve government anti-crisis policy are suggested.

Crises, market failures, moral and ethic capital, institutional policy

Aksenova O.A., St.-Petersburg

How to Be Fair to Subordinates in Different Situations

People in organization want to be treated fairly. The perception of fairness or unfairness is based on the complex social comparison process. Differences in individuals' perception of fairness may be the function of their experience and educational background, age, sex, self-perception, individual equity sensitivity, preferred leadership styled etc. The article focuses on the choosing by manager the most appropriate leadership style, how to become flexible, how to fit leadership style not only to the business environment, but individual needs of subordinates. The author brings the theoretical principles into a real life context.

Equity, “social comparison”, leadership style, managerial behavior, situational characteristics, work force diversity

Анонс следующих номеров

Тема номера: **Белорусская экономическая модель**

- Новая индустриальная политика постсоветского Казахстана
- Почему Россия сохраняет производство низкокачественного топлива
- Применение методов организационного развития как фактор роста российских высокотехнологичных компаний
- Перспективы развития в Сибири умных электрических сетей (smart grids)
- Бедность пенсионеров: как преодолеть?
- Брачность населения Западной Сибири как феномен социальной мобильности (конец XX века – 1920-е годы)
- «Либо пахать, либо в комсомол»: истоки раскрестьянивания
- Экономика «киотского леса»
- «Лихие девяностые» глазами экономиста: размышления над книгой Г.И. Ханина
- Мировой опыт оценки эффективности систем здравоохранения
- Проблемы доходности внешнего сектора экономики России

0131-7652. «ЭКО». 2014. №9. 1–192.

Художник В.П. Мочалов.

Технический редактор А.В. Черкасова.

Адрес редакции: 630090 Новосибирск,
пр. Академика Лаврентьева, 17.

Тел./факс: (8-383) 330-69-25, тел. 330-69-35;

E-mail: eco@ieie.nsc.ru, ecotrends.ru

© Редакция журнала ЭКО, 2014. Подписано к печати 23.08.14.
Формат 84x108 1/32. Офсетная печать. Усл. печ. л. 10,08.

Уч.-изд. л. 10,8. Тираж 1300. Заказ 883.

Сибирское предприятие «Наука» АИЦ РАН
630077, г. Новосибирск, ул. Станиславского, 25.