

ЭКО

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 11 2015 г.

ОПК России и Сибири



ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 1970 ГОДА,
ВЫХОДИТ ЕЖЕМЕСЯЧНО



ЭКОномика и организация
промышленного производства

11 (497) 2015

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

РЕДКОЛЛЕГИЯ:

АГАНБЕГЯН А.Г., зав. кафедрой Российской академии 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., профессор
ГРИГОРЬЕВ Л.М., глава департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ «Высшая школа экономики», к.э.н., профессор
ЗОРКАЛЬЦЕВ В.И., зав. лабораторией Института систем энергетики СО РАН, д.т.н., к.э.н., профессор
КОЛМОГОРОВ В.В., к.э.н., председатель совета директоров ЗАО «Распределенная энергетика»
КУЛЕШОВ В.В., координатор, директор Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, академик РАН
МИРОНОСЕЦКИЙ С.Н., член совета директоров ООО «Сибирская генерирующая компания»
НИКОНОВ В.А., генеральный директор ОАО «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области»
ПСАРЕВ В.И., зав. кафедрой Алтайского госуниверситета, зам. председателя Исполнительного комитета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», к.э.н., д.т.н.
СУСЛОВ Н.И., зав. отделом Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, д.э.н., профессор
УСС А.В., президент Сибирского федерального университета, председатель Законодательного собрания Красноярского края, д.ю.н.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

БАРАНОВ А.О., зав. кафедрой Новосибирского госуниверситета, д.э.н., професор; КАЗАКОВАН.А., директор по региональному развитию ООО «Лоялти Партнерс Восток»; КЛИСТОРИН В.И., Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, в.н.с., д.э.н.; ЛАПACHEВ В.В., ЗАО «НОВИЦ», д.х.н.; МЕЛЬНИКОВА Л.В., Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, с.н.с., к.э.н.; МУСИЕНКО И.В., директор консультационной фирмы «СтратЭкон Консалтинг», к.э.н.; НОВИКОВ А.В., и.о. ректора Новосибирского государственного университета экономики и управления, д.э.н.; САМСОНОВ Н.Ю., Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, к.э.н.; ФОМИН Д.А., Новосибирский государственный технический университет, с.н.с., 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»

ИЗДАТЕЛЬ:

АНО «Редакция журнала «ЭКО»

В НОМЕРЕ

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

2 Экономика полигонов?!

Тема номера:

ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС РОССИИ И СИБИРИ: СОСТОЯНИЕ, СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ, ПРОБЛЕМЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

- 6 ОСИН В.К.
«БЭМЗ». Школа выживания
в экстремальных условиях
- 17 АЛЯМОВ А.Э.,
БАЛАСОВ И.Ю.,
БАЖАНОВ В.А.
Импортозамещение
электронной компонентной базы
в оборонном производстве
- 28 БАЖАНОВ В.А.,
РОГОВСКИЙ Е.И.,
КИСЕЛЁВА А.А.,
КОНОВАЛОВ В.В.
Прогнозные сценарии развития ОПК
Алтайского края
- 42 АЛЯМОВ А.Э.,
БАЖАНОВ В.А.
Использование субъектов
малого предпринимательства
в интересах развития
организаций ОПК
- 47 СОКОЛОВ А.В.
Макроэкономическая политика
государства и перспективы развития
обрабатывающих производств
в России

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

- 65 МАЙБУРД Е.
Проблемы экономики
коллективных действий.
Ч.2. Проблемы федерализма
- 77 КЛИСТОРИН В.И.
Федерализм и демократия.
От идеи до воплощения

РЕГИОН

- 86 МАРШАЛОВА А.С.,
БАКУЛИНА В.И.
Модернизация
сельской экономики и достижение
продовольственной безопасности
- 97 МАЛОВ В.Ю.,
МЕЛЕНТЬЕВ Б.В.,
ТАРАСОВА О.В.
Прагматизм прогнозов
экономического развития страны
- 111 АТАНОВ Н.И.,
ЯНТРАНОВ А.Е.
Потенциал «зеленого развития»
Республики Бурятия

ЭКОЛОГИЯ И ЭКОНОМИКА

- 120 МАКАРОВ И.А.,
СТЕПАНОВ И.А.
Экологический фактор
экономического развития
Российской Арктики
- 139 ХОВАВКО И.Ю.
Вернуть оценке воздействия
на окружающую среду
ее прежнюю роль

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- 153 ДЕМЕНТЬЕВ Н.П.
Пенсионная система
в современной России:
перманентное реформирование
и неопределенность
- 169 ПОГУДИН О.А.
«Трудовая революция»
в уголовно-исполнительной системе:
очередной миф
или настоятельная необходимость?

ИНСТИТУТЫ РЫНКА

- 184 РЕЖАПОВ Х.Х.
Государственно-частное партнерство
в системе высшего образования
в Узбекистане
- 190 **SUMMARY**

Экономика полигонов?!

По мере того как экономика нашей страны сталкивается со все новыми и новыми проблемами – падением цен на нефть, санкциями, недоступностью кредитных ресурсов для реального бизнеса (связанного с производственной деятельностью), растущей налоговой нагрузкой – появляются все новые и новые «идеи» и соображения относительно того, как и при помощи каких уникальных «инновационных» мер и решений их преодолеть.

В нефтегазовом секторе, например, в настоящее время значительные усилия направляются на формирование полигонов для отработки новых технологий освоения и разработки объектов и залежей «нетрадиционного» типа (т.е. тех, которые ранее детально не изучались и не осваивались). Предполагается, что созданные и опробованные в рамках данных полигонов технологии позволят перейти к освоению все более сложных и трудоемких источников сырья и энергии. Под полигоном в данном случае понимается территория, в недрах которой залегают ресурсы углеводородов. В ее границах при реализации проектов определенного назначения компаниям-участникам предоставляются самые разнообразные льготы и преференции – налоговые «каникулы», пониженные ставки налогов, компенсация части процентной ставки по кредитам, а также прямое субсидирование – финансирование со стороны государства части работ и услуг научно-исследовательского и производственного характера.

Вопрос, который при этом возникает, связан не столько с мерами и формами поддержки нужного и, безусловно, важного направления развития нефтегазового сектора, сколько с результативностью и экономической отдачей от подобных «очагов» научно-технологической активности. В целом ряде стран мира шаги и меры в рамках подобной активности в основном направлены не на отработку технологий, а на формирование рамок взаимодействия компаний различного типа (добывающих, сервисных, транспортных, финансовых институтов и проч.) с тем, чтобы обеспечить их дальнейшее развитие в требуемом направлении.

Анализ ситуации в России в современных условиях показывает, что такая «экономика полигонов» приобретает всеобщий характер. Причем размер и «аппетиты» подобных «полигонов» могут быть самыми различными – от отдельных земельных участков (с приуроченными к ним блоками недр) до предприятий, подотраслей и даже их комплексов.

К числу таких комплексов относится один из важнейших – оборонно-промышленный (ОПК). Его значение трудно переоценить – этот комплекс не только является основой для поддержания обороноспособности страны (мир не становится проще, и не все разделяют принципы и ценности мирного сосуществования народов с различными традициями, культурой и политическим устройством), в нем концентрируются основные активы, сосредоточены интеллект и потенциал для инновационного развития.

Трудности вхождения в «свободную рыночную» экономику не обошли, к сожалению, стороной и отечественный ОПК. Растеряны многие из отмеченных выше преимуществ, к тому же достигла предела степень износа основных активов, возможность создания конкурентоспособной и инновационной продукции в целом ряде случаев не столь высока, как это представлялось ранее, и т. д.

Среди причин – наряду с невниманием к проблемам и задачам перспективного характера – утрата и тех элементов состязательности и открытой «административно-направляемой» конкуренции, которые всегда присутствовали в оборонно-промышленном комплексе. Поэтому надежды на «полигон ОПК» как источник и основу создания и развития производства конкурентоспособной продукции гражданского назначения не столь оптимистичны.

Основная задача ОПК – создание и производство продукции соответствующего назначения с приемлемыми тактико-техническими характеристиками. Создание же продукции, которая отличалась бы и значительной конкурентоспособностью – например, по критерию «цена – качество» – не являлось и не является приоритетной целью, и в настоящее время трудно ожидать перемен в этом направлении.

Расширение границ «экономики полигонов» стало ответной реакцией промышленно-производственного блока экономики на те шаги и меры по макроэкономической стабилизации, которые предпринимаются, прежде всего, в рамках финансово-банковской системы страны. Недоступность финансовых ресурсов побуждает одни предприятия, которые обладают весомыми «переговорными позициями» и производят «готовые изделия», встраиваться в гособоронзаказ (и формировать определенный «экономический полигон»), в то время как другим (не имеющим отмеченных выше сильных сторон) приходится делать ставку на собственные силы (в частности, стараться не вступать в соприкосновение с финансово-банковской системой) (см. интервью В. К. Осина).

И те и другие предприятия объединяет то, что ни в первом, ни во втором случаях практически отсутствует возможность ожидать появления новых прорывов ни в технологии, ни в производстве.

Невозможно обеспечить развитие и, тем более, рост вне системных мер и шагов – прежде всего, в рамках взаимодействия производственной и финансово-банковской систем. Для того чтобы стандартные меры (с точки зрения канонов макроэкономической политики страны, которая длительное время функционирует на принципах рыночного хозяйства) обеспечивали структурную перестройку и модернизацию экономики, значительная часть ее продукции должна быть потенциально конкурентоспособной. При несоблюдении данного базового условия девальвация национальной валюты лишь усиливает сложившиеся ранее диспропорции (статья А. В. Соколова).

Оборонно-промышленный комплекс при этом не является исключением – производимая в нем «отечественная продукция существенно уступает импортной по техническим характеристикам, стоимости, срокам поставки, а в последнее время – по качеству» (статья А. Э. Алямова, И. Ю. Баласова, В. А. Бажанова). Это обстоятельство делает маловероятной реализацию сценария развития экономики за счет расширения применения технологий двойного назначения в гражданском секторе (статья В. А. Бажанова, Е. И. Роговского, А. А. Киселёвой, В. В. Коновалова).

Решение экономических проблем в границах отдельных полигонов не может служить основой развития экономики страны в целом. В этом единодушны и авторы настоящего номера, и редакция журнала. Решение постоянных возникающих проблем (сколько их было и сколько еще будет!) возможно только за счет кропотливой, каждодневной и весьма конкретной работы, другого пути нет! Экономика России не располагает тем объемом финансовых ресурсов, тем числом предпринимательских структур и теми накопленными знаниями о ведении экономической деятельности в условиях рыночного хозяйства, которые позволяли бы всецело и повсеместно ориентироваться на действенность макроэкономических регуляторов и инструментов.

С другой стороны, сжатые временные рамки и неблагоприятная экономическая ситуация настоятельно требуют отказа от распределительного подхода при оказании все возрастающей поддержки «полигонам» в противовес формированию основ реальной инновационно-ориентированной экономики.

«Экономика полигонов» не в состоянии обеспечить формирование нового качества экономического развития, ориентированного на повышение конкурентоспособности производимой продукции, со всеми вытекающими из этого результатами и следствиями.

Главный редактор «ЭКО»



КРЮКОВ В.А.

«БЭМЗ». Школа выживания в экстремальных условиях

В.К. ОСИН, генеральный директор ОАО «БЭМЗ», г. Бердск Новосибирской области

Бердский электромеханический завод (БЭМЗ) уже в течение 15 лет стабильно наращивает объемы производства на 10–15% в год. Помимо изделий специального назначения, номенклатура выпуска включает знаменитые электробритвы «Бердск», знакомые потребителю еще со времен СССР. О том, как чувствует себя предприятие в современных реалиях, о секретах эффективного управления, о своей оценке государственной промышленной политики в интервью «ЭКО» рассказывает генеральный директор ОАО «БЭМЗ» В. К. Осин.

Ключевые слова: Бердский электромеханический завод, В. К. Осин, электробритвы «Бердск», реиндустриализация

Открытое акционерное общество «Бердский электромеханический завод» (ОАО «БЭМЗ») – член Российского авиакосмического агентства, одно из ведущих машиностроительных предприятий Новосибирска, специализирующееся на производстве изделий точной механики и электромеханики для оборонного комплекса, ракетно-космической отрасли, авиации и товаров гражданского назначения. На предприятии занято 1400 работников. Общий объем товарного выпуска продукции и услуг по итогам 2014 г. составил 1,14 млрд руб. (108% к уровню 2013 г.).

Управление в нестабильных условиях

– *Виктор Константинович, Бердский электромеханический завод широкому потребителю известен как производитель электробритв «Бердск». С удивлением узнала, что они до сих пор выпускаются. В то же время завод является членом «Роскосмоса». Так что же из себя представляет предприятие сегодня?*

– Неформально мы существуем в виде холдинга. Материнская компания – ОАО «БЭМЗ», у которой на балансе находятся все активы (земля, здания, оборудование), и девять дочерних бизнес-единиц, пользующихся активами на правах аренды. Основное производство сосредоточено в ООО «Бетро-Тех» (преимущественно оборонные заказы и измерительные приборы) и ООО «Электроприборы» (те самые бритвы, ингаляторы «Ромашка» и другие товары народного потребления), которые обеспечивают 75% выпуска товарной продукции холдинга. Есть

еще ООО «Ксилема» (производство мебели), ООО «БЭМЗ-тара», санаторий «Рассвет» и другие, все они работают на абсолютно рыночных условиях.

– *На рыночных – означает, что все инвестиции только из собственной прибыли?*

– Нет, инвестиционные ресурсы аккумулируются головной компанией и распределяются по проектному принципу: если у руководителя бизнес-единицы появляется стоящая идея, он составляет бизнес-план, защищает проект и получает под него инвестиции. Несколько лет назад требуемый срок окупаемости был 2–3 года, сейчас – 4–5 лет. Из последних проектов – запуск линии деревообработки в «Ксилеме», ремонт и модернизация профилактория и детского лагеря.

Рыночный принцип в нашем случае предполагает, что каждая бизнес-единица находится на самоокупаемости. Ее директор самостоятельно отрабатывает рыночные ниши: ищет новые заказы, принимает решение о выпуске или прекращении выпуска той или иной продукции, обеспечивает выполнение показателей эффективности, установленных для его предприятия материнской компанией...

– *Как выстроено управление? Есть немало примеров, когда генеральный директор замыкает на себя все вопросы и становится чуть ли не единственным гарантом успешного развития предприятия.*

– Я как гендиректор текущими делами не занимаюсь – только экономикой, финансами, системой управления. На данный момент* моя забота – контракты на 2016 г., поиск новых ниш, а в постоянном режиме – снижение издержек и повышение производительности труда. Вот вернулся недавно из отпуска и обнаружил, что по нашим клиентским отраслям объемы производства падают, дал команду снизить себестоимость продукции на 40 млн руб.

– *Почему именно 40 млн? Откуда такие цифры?*

– Не с потолка. Я имею очень четкое, обоснованное представление о возможностях предприятия. На заводе у меня постоянно в поле зрения около 50 экономических показателей, многие из которых взяты не из учебников, а основаны на практическом опыте.

* Разговор состоялся в мае 2015 г.

Мы определяем те управленческие задачи, которые необходимо решить, под них формируем систему показателей, все это заносится в компьютер и отслеживается в режиме реального времени.

Скажем, есть целый ряд показателей по многостаночному обслуживанию. Станки, закупленные в последнее время по импорту, у нас работают круглые сутки, практически без выходных: если уж мы выкроили 10–15 млн руб. на станок, то он должен быть загружен по максимуму. Поэтому везде стоят датчики, которые выдают информацию на компьютер: сколько шпиндель крутился, сколько деталей произведено и т. д., в любой момент это все можно отследить.

Или оборотные ресурсы. Мы не ждем, пока бухгалтерия предоставит ежеквартальный отчет, для оперативного управления используем другие показатели. К примеру, смотрим, сколько времени прошло от авансирования поставки до поступления металла на склад, сколько пришедший товар лежит без движения... Такой постоянный контроль помогает заметить слабые места и облегчает управление.

Хотелось бы прояснить один вопрос, связанный с производительностью труда. Считается, что в Европе производительность в 2–3 раза выше, чем на наших машиностроительных предприятиях. Но все разговоры о выработке на 1 кг, на 1 доллар – это разговоры ни о чем. Для того чтобы корректно сопоставить, надо понимать, что реально за этими цифрами стоит...

Сейчас, мне кажется, по техническому оснащению мы не слишком отстаем от зарубежных предприятий. Мы в «тучные годы» вкладывали в новое оборудование 100–150 млн руб. ежегодно. И сегодня можем себе позволить купить тот станок, какой нам нужен. Может быть, он будет не самого высокого класса, но на 100% соответствующий той задаче, которую должен решать. Площади у нас сокращены до оптимальной величины, котельная своя, то есть по энергетике от монополистов мы не зависим, энергозатраты снижаем регулярно... Было бы интересно посмотреть, насколько мы от европейских конкурентов отстаем по производительности труда и за счет чего...

– А если сравнивать не с конкурентами, а собственными достижениями прошлых лет, как изменились показатели, скажем, за последние 10 лет?

– С 2007 г. (последний предкризисный год) по 2014 г. производительность труда увеличилась в 1,8 раза, объем товарного производства – в 1,7 раза, а издержки (затраты на рубль товарной продукции) сократились на 9%. Это в целом по холдингу.

За последний год производительность труда выросла на 14%...

– *Как вам удастся уже пять лет обходиться без кредитов?*

– Текущая рентабельность должна обеспечивать развитие, это основа всего. Поэтому мы очень плотно занимаемся экономикой и экономией: считаем каждую копейку, это первое. Второе – производство развивается плавно, без скачков. При этом динамика объемов производства опережает рост штатной численности, то есть рост производства примерно на 50% обеспечивается повышением производительности труда, и резкого увеличения мощности не происходит, соответственно, кредитные ресурсы на это не нужны. Третье – переоснащение производства началось еще в 1999 г., на первых порах – на кредитные средства. Но параллельно с покупкой оборудования мы оптимизировали всю конфигурацию затрат: основные фонды, площади, ремонт, эффективность использования, и постепенно смогли отказаться от заемных средств. В 2013 г. по основному оборудованию программа переоснащения закончена. Сегодня, если что-то покупаем, то только по амортизации или для решения конкретной задачи.

Ориентирование в условиях псевдорыночного капитализма

– *Как вам удастся выдерживать конкуренцию с импортом в производстве электробритв?*

– В Советском Союзе в год выпускалось 7,5 млн электробритв. Наш завод был одним из крупнейших производителей – до 1,5 млн в год. Сегодня в России, кроме нас, никого не осталось. Дольше всех продержалось одно оборонное предприятие в Башкирии, но и оно закрылось. Сейчас для уфимской фирмы «Агидель» бритвы делаем мы – по контракту, под их маркой.

Как поддерживаем конкурентоспособность? Постоянно совершенствуем производство, внедряем новые технологии (закалки ножей, литья корпусов и т. д.), разрабатываем новые модели – с роторной и сеточной технологией бритвы, с «плавающими»

ножами и т. д. Мы, кстати, первыми в мире начали выпускать бесшумную бритву – на базе синхронного двигателя. И, конечно, постепенно вводим импортные комплектующие. С 2004 г. ставим двигатели «Джонсон». Таково веление времени: если делать все самим, нормальной себестоимости не будет.

Всего на сегодняшний день в производстве 14 моделей электробритв трех серий (в советские годы было 2–3 модели), хотя до прежних объемов выпуска нам далеко: пока только 250 тыс. ед. в год. Кроме бритв мы продолжаем выпускать ингалятор «Ромашка» и косметические приборы на его основе, электросушители для обуви и др. В общем объеме выпуска доля товаров народного потребления – около 20–23%.

– *Основным производством является оборонная продукция. Как давно это сложилось? Связано ли это с увеличением госзаказа в последние 3–4 года, или решение созрело раньше?*

– Раньше. Мы исторически всегда работали на «государево дело». Гражданскую продукцию массово начали выпускать в 1990-е годы – в рамках конверсии. Делали гидравлические узлы для погрузчиков экскаваторов, приводы для запорной арматуры, электродвигатели для бытовой техники и т. д. Но сейчас по электромеханике гражданских заказов практически не получаем: частные предприятия предпочитают закупать импорт. Поэтому волей-неволей вернулись к тому, что хорошо знаем и умеем – «изделиям специального назначения» для обороны, космоса, авиации. Это те рынки, на которые доступ импортной продукции затруднен. Но и там в последние годы все не так просто, несмотря на рост госзаказа.

У нас сильный конструкторский отдел, хорошо оснащенное производство, которое легко перестраивается под необходимые задачи, но мы никогда не занимались разработкой готовых изделий – только сопровождением. И, собственно, по госзаказу тоже работаем не напрямую, а по кооперации, на горизонтальных связях. Заказчики предоставляют проектно-конструкторскую документацию, мы выполняем для них изделия – в заданные сроки с заданным качеством, по заранее оговоренной цене.

Проблема в том, что сам рынок крайне непрозрачный, на котором независимым компаниям, вроде нашей, даже долгосрочные отношения не всегда помогают. Во-первых, в процессе формирования госкорпораций нередко пересматриваются

списки поставщиков и субконтракторов, и если центр принятия решений у старого партнера переместился в новую структуру, которая вас не знает, нет никакой гарантии, что с вами продлят контракт. Во-вторых, многие крупные госпредприятия за последние годы обросли целыми гроздьями аффилированных поставщиков, у которых и закупают комплектующие, часто – даже несмотря на более высокие цены.

НПО «Решетнева», которому мы в течение нескольких лет поставляли продукции на 560 млн руб. в год (причем освоили производство с нуля – специально под это предприятие), в 2013 г. в одночасье без объяснения причин отказалось продлевать с нами контракт. Хорошо, что нам удалось до этого завязать контакты с Новосибирским авиационным заводом им. Чкалова, потом стали выпускать узлы и детали для Улан-Удэ, Комсомольска-на-Амуре ... Тогда по итогам года мы все равно оказались в плюсе, но многим из нас это стоило лишних седых волос.

Сейчас, судя по всему, в авиастроении будет затишье, ищем для себя других заказчиков с близкой нам тематикой. Прощупываем возможности сотрудничества с судостроительной корпорацией, концерном «Алмаз-Антей». Там вроде идет некая активность: намечаются новые разработки, заключаются зарубежные контракты... Но, по большому счету, других перспективных ниш я пока не вижу.

– Если вы специалисты по системам наведения, возможно, стоит попытаться счастья на рынке нефтегазового оборудования? В буровых установках сейчас очень активно применяются эти технологии – нефтедобытчики постепенно отказываются от бурения скважин «вслепую»...

– Эти технологии появились еще в 1980-х. Сейчас уже, конечно, другое поколение идет... Но все наши попытки завязать сколько-нибудь прочные отношения с нефтяниками, газовиками потерпели фиаско. Выход на совершенно новый рынок – это особые риски.

Во всех вертикально интегрированных структурах, как частных, так и государственных, без личных связей втиснуться в систему поставок невозможно. Даже если конкретный поставщик комплектующих не справляется с заказом, головное предприятие «чужака» по субконтракту не подпустит, пусть даже ценой сорванных сроков, невыполнения объемов. То, что нам говорят

о привлечении частных фирм к выполнению госзаказа, это всего лишь красивые слова. Никакие лицензии, опыт, репутация роли не играют, если нет личных контактов, и, что самое сложное, – постоянного общения. Но для этого, видимо, надо в Москву переселяться...

– *А в программу импортозамещения не пробовали войти?*

– А как же?! Как только возник конфликт на Украине, начались перебои с поставками, мы тут же стали искать для себя новые возможности: посмотрели назначение, конструкторско-технологические особенности украинской техники, оценили свои силы, написали массу писем – во все корпорации, Д. М. Рогозину, губернатору Новосибирской области В. Ф. Городецкому. В результате нашли нишу только по некоторым элементам спецтехники – ничего серьезного. И это притом, что мы не просили денег на подготовку производства – ни у государства, ни у потенциальных заказчиков. Нам бы только чертежи посмотреть, чтобы точнее определить сроки и цену. Если придется докупать недостающее оборудование, технологию, мы готовы сделать это за свой счет. Но это никому не интересно. Зато корпорации на тему импортозамещения требуют миллиарды...

– *Тем не менее при всех сложностях с новыми контрактами вы в последние 15 лет постоянно наращиваете производство. Значит, узость рынка – все-таки не слишком сильное ограничение?*

– Действительно, свою задачу мы выполняем: стабильно растем на 10–15% в год, даже в кризис. И в первом квартале 2015 г. у нас были темпы 113–114% суммарно по холдингу, а по основному производству – 128% по физическому объему, 148% – в рублях. На самом деле объемы рынка стали нас сдерживать только в последние два-три года, раньше основным ограничением был дефицит кадров. На рынке и сейчас катастрофически не хватает токарей, фрезеровщиков высокой квалификации – люди не хотят идти на рабочие профессии, даже несмотря на очень приличные зарплаты, соцпакет и т. д. Тревожит то, что сегодня к кадровому дефициту добавились проблемы с расширением сбыта, то есть количество ограничений растет, несмотря на все лозунги, госпрограммы и т. д. и т. п. Это говорит о том, что в стране до сих пор существуют системные проблемы развития промышленности, и они не решаются...

Опора на собственные силы

– *То есть вас бессмысленно спрашивать об отношении к федеральным программам развития промышленного производства, импортозамещения и т. д.? Вы в их эффективность не верите?*

– Если бы мы верили обещаниям высшего руководства, мы бы уже давно стали банкротами, как две трети машиностроительных предприятий Бердска и Новосибирска. Надо не слова оценивать и не программы читать, а смотреть, во что это выливается на практике. Я еще со времен В. С. Черномырдина слышу разговоры о ведущей роли промышленности и необходимости развивать производство, но не вижу, чтобы что-то делалось для этого. Более 20 лет прошло, несколько кризисов вымыли с нашего рынка импортные товары, а воз и ныне там. Государство продолжает строить экономику на основе добычи природных ресурсов. Да и сейчас, несмотря на все разговоры о реиндустриализации и инновациях, президент то и дело «проговаривается»: через год-два все будет хорошо – спрос на нефть и газ увеличится. То есть мы опять рассчитываем на нефтяные доходы...

Без модных слов – «реиндустриализация», «импортозамещение» – мы сегодня и спать не ложимся. Ну так давайте займемся ими! При годовом импорте около 400 млрд долл. вполне реально на 200 млрд долл. заместить его товарами собственного производства. Не сразу, конечно, а в течение 5–10 лет. И главным образом в низкотехнологичных отраслях – сельском хозяйстве, легкой промышленности – там, где мы можем обеспечить массовый спрос. Сомневаюсь, что это будет так просто в индустрии: там и спроса нет, и технологическая оснащенность большинства предприятий, мягко говоря, далека от современных требований. Но можно и в индустрии что-то попытаться сделать. Взять, например, две-три базовые отрасли: атомную промышленность, оборонную и авиацию, вместе со всеми двойными технологиями, и вытягивать их общими усилиями.

Но для того чтобы все это сработало, государство как минимум должно гарантировать неизменность правил игры хотя бы на 7–10 лет вперед, открыть дорогу иностранному капиталу, создать условия своим инвесторам. Надо ежедневно кропотливо над этим работать. А я не вижу, чтобы что-то делалось в этом направлении. То, что сотни миллионов вкладываются в предприятия, которые сами себя содержать не могут, – это же не выход!

Доллар подорожал – вроде бы это хорошо для производителей, но как быть с покупкой оборудования? Где доступные кредиты? Где нормальные налоги, стимулирующие производство? Где гарантированная защита прав собственности?

Я не думаю, что центральная власть вдруг ни с того ни с сего изменит свои привычки и приоритеты. Если мы 20 лет сидим «на игле» нефти и газа, откуда взяться желанию перейти на нормальную кропотливую ежедневную работу? Это же надо полностью переделать сознание, а может, и подсознание. Читали «Теорию ограничений» У. Голдратта? В любом учебнике по управлению сказано: хочешь изменить систему управления, первым делом смени руководство. Даже сознавая эффективность и выгодность новой системы, люди будут держаться за то, что им привычнее. На любом предприятии если специалист проработал 5–7 лет на одном уровне, его стараются передвигать. Хоть по вертикали – с повышением в должности и расширением спектра задач, хоть по горизонтали. Иначе у него пропадает мотивация что-то менять к лучшему – ротация жизненно необходима.

Мне кажется, пока в высшем руководстве страны не появятся новые лица, кардинального изменения экономической парадигмы ждать не стоит.

– Возможно, наших руководителей вынудит изменить свою позицию тот факт, что дешевой нефти уже не будет. Этот наркотик подошел к концу. Просто не останется другого выхода.

– Может быть... Но пока я слышу много красивых слов и не вижу реальных дел. Это же не сейчас началось. Как долго мы стремились в ВТО! Десять лет только переговоры шли. А когда нас туда приняли, все вдруг испугались: что же мы натворили?! Я нигде за границей не видел такого засилья импорта, как у нас. В Голландии в барах, магазинах – только местное пиво, в Корее – то же самое, при этом еще и машины на улицах – почти исключительно собственного производства, иномарок я за день насчитал от силы полтора десятка... Нет, импортные товары у них тоже есть, но в специальных магазинах и довольно дорого. А они все в ВТО уже не один десяток лет... Но мы-то почти ничего не производим! Зачем же было лезть туда сломя голову?! Где там наша ниша, учитывая то, что мы в 1990-е годы сделали со своей промышленностью?!

– Давайте поговорим о Новосибирске. Раньше здесь был уникальный промышленный узел, от которого сегодня мало что осталось. Видите ли Вы возможность какого-то взаимодействия, кооперации с местными предприятиями, возрождения промышленного потенциала региона?

– Я хорошо отношусь к кооперации, готов хоть завтра с любым предприятием войти во взаимодействие. Только зачем? Что производить? И кому продавать? Надо всегда понимать, зачем мы это делаем, какого результата хотим достичь – от этого зависят система показателей, набор мер реализации.

Для того чтобы появилось взаимодействие, нужна задача. Причем, достаточно серьезная. Без участия государства это сделать невозможно. А государство наше по-прежнему думает только о нефти и газе. Лишь в последнее время стали обращать внимание еще и на оборонку, поняли, что она немного подтянет и другие отрасли – те же машиностроение, металлообработку... Но и там не та мотивация. В отсутствие рынка в этой сфере честной конкуренции и экономической эффективности не будет.

Может быть, я излишне критичен, но считаю, что в принципе не может быть никакой индустриализации или реиндустриализации в отдельно взятом регионе. Эти задачи можно решать только на уровне государства. Новосибирск, как и любой другой отдельно взятый регион, ничего не может без целевой поддержки, без гарантии сбыта, без целевой программы, даже дороги нормальные построить не может, потому что нет ресурсов. И спрос здесь слишком маленький, поэтому если что-то производить с нормальной себестоимостью, надо ориентироваться как минимум на всю Россию, а может, и побольше. На мой взгляд, то, что называют региональной промышленной политикой, – это просто разовая поддержка инвестпроектов.

В нашей стране, если вы хотите чего-то добиться, надеяться нужно только на себя. Региональные, федеральные власти если помогут – хорошо. Если нет – дай бог, чтобы не мешали.



Импортозамещение электронной компонентной базы в оборонном производстве

А.Э. АЛЯМОВ, кандидат экономических наук,

И.Ю. БАЛАСОВ, ОАО «Научно-исследовательский институт электронных приборов», Новосибирск. E-mail: ishкова@front.ru

В.А. БАЖАНОВ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск. E-mail: vab@ieie.nsc.ru

В статье обсуждаются проблемы импортозамещения электронной компонентной базы в оборонной сфере. Основываясь на производственном опыте оборонного предприятия, авторы дают оценку отечественной и импортной электронной компонентной базы, анализируют государственные меры по импортозамещению и предлагают конкретные действия в использовании импортной базы.

Ключевые слова: электронная компонентная база, импортозамещение, опыт разработчика вооружений, государственные меры, технологическое превосходство, порядок согласования, предложения

Всем было удобно, и ракеты долетали

За последнее время на тему импортозамещения электронной компонентной базы в оборонной сфере написаны сотни статей, характеризующих проблему с разных сторон. В данной публикации авторы рассматривают ситуацию, исходя из практического опыта использования импортной компонентной базы в производственном процессе предприятия ОПК (не касаясь проблем импортозамещения для космических военных аппаратов и стратегических ядерных вооружений).

Научно-исследовательский институт электронных приборов (НИИЭП) занимается серийным производством изделий собственной разработки для зенитно-ракетных систем (вычислительные системы неконтактного подрыва и системы управления, системы ближней локации, а также бортовые вычислительные машины и автоматика для различных видов вооружения и военной техники). Разработано более 50 изделий, в том числе для зенитно-ракетных систем «Круг», «Шторм», «С-25», «С-75»,

«С-300», «Тор», «Кинжал», реактивных систем залпового огня «Град», «Смерч», «Торнадо» и их модификаций. Все изделия базируются на импортной и отечественной электронной компонентной базе.

С 2000 г. разработано около 15 изделий с применением импортной электронной компонентной базы стандарта *Indastri*. Изготовлено для иностранного заказчика и по государственному оборонному заказу (ГОЗ) около 9500 различных видов продукции, в которых использовано около 3,25 млн компонентов. Зафиксировано всего 24 отказа на различных видах испытаний произведенной продукции (менее 0,0008%). На все изделия у предприятия имелись разрешения применять импортную электронную компонентную базу, согласованные с главным конструктором и утвержденные Министерством обороны РФ.

Электронная компонентная база в стандартах *Militari* требует согласования применения у страны-производителя и стоит в разы дороже аналогичных изделий стандарта *Indastri*, которые есть в свободном доступе на мировых рынках и рынках РФ. Как правило, электронные компоненты стандарта *Indastri* имеют диапазон рабочих температур от минус 40 до плюс 85°C, *Militari* – от минус 55 до плюс 125°C. Поскольку диапазон рабочих температур изделий разработки НИИЭП составляет от минус 50 до плюс 60°C, все применяемые импортные компоненты проходят дополнительные сертификационные испытания при такой температуре. Имеется положительный опыт проведения испытаний изделий, содержащих импортные компоненты, на радиационную стойкость.

О том, почему именно электронную компонентную базу стандарта *Indastri* используют на всех оборонных предприятиях России, производящих радиоэлектронные изделия и приборы, рассказал замминистра обороны РФ В. Поповкин в эфире радиостанции «Эхо Москвы» 19 сентября 2009 г., комментируя неудачи с «Булавой»: «Минобороны РФ вынуждено закупать технологии за рубежом, потому что электронная промышленность России не способна изготавливать все необходимые детали и микросхемы для производства оружия... У нас на использование импортной элементной базы в стратегических ядерных силах стоит запрет, но во всем остальном, если мы начнем ставить нашу элементную базу, наши ракеты не долетят».

Опыт НИИЭП полностью подтверждает данную оценку отечественной электронной компонентной базы: применяемая институтом в отдельных изделиях отечественная продукция существенно уступает импортной по техническим характеристикам, стоимости, срокам поставки, а в последнее время – и по качеству.

В целом наш опыт позволяет констатировать, что отечественная электронная компонентная база отстает от импортных аналогов как минимум на 25 лет. И лишь благодаря неординарным инженерным решениям военная продукция пока еще находится на уровне современных мировых разработок.

Замещать собирались давно, но вот грянул гром

По экспертным оценкам, вынужденное применение зарубежных материалов и электронных компонентов в изделиях оборонных предприятий увеличилось в 2000–2011 гг. в среднем на 10–12%, в том числе по изделиям собственного производства достигало (в 2011 г.) от 5% до 10% для ракетной техники, 10–20% – для систем управления комплексов, 20–30% (от общей номенклатуры) – для систем государственного опознавания России. Электронные модули и блоки, поставляемые по кооперации, содержат до 70%, в производстве спутников «Глонасс-М» – от 75 до 80% западных комплектующих [1].

В 2011 г., по данным Минпромторга РФ [2], отечественные компании закупили за рубежом электронных компонентов на сумму 55 млрд руб. (без поставок готовой аппаратуры), в том числе оборонные предприятия России – на 10 млрд руб. [1].

Необходимость импортозамещения электронной компонентной базы осознавалась уже давно. Еще в ФЦП «Национальная технологическая база» на 2002–2006 годы Правительством РФ были внесены изменения и дополнения, концентрирующие усилия на решении проблемы создания отечественных электронных комплектующих. Правда, пока не грянул гром, ничего конкретного не предпринималось. После введения в 2014 г. экономических санкций против России со стороны США и некоторых западных стран, включающих запрет на поставки продукции военного и двойного назначения, последовала череда громких заявлений членов российского правительства о том, что упомянутые санкции не только не помешают перевооружению

Вооруженных сил России, но и могут пойти на пользу отечественному ОПК, хотя тот факт, что в стране почти не выпускаются компоненты для отечественных электронных приборов оборонного назначения (за исключением СВЧ-элементов для космических аппаратов), а также недостает современного оборудования для производства техники и вооружений, ни для кого не представлял секрета.

Импортозамещение в ОПК на самом высоком уровне было названо ключевым вопросом военной, экономической безопасности России, ее технологического суверенитета. Перед ОПК России была поставлена задача обеспечить надежные и своевременные поставки необходимых агрегатов, узлов и компонентов вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ), а при их отсутствии – развернуть соответствующее производство внутри страны с обеспечением достаточного финансирования [1]. К концу 2014 г. госкорпорации уже приступили к работе по выполнению программ импортозамещения в производстве вооружения и военной техники.

На совещании Правительства РФ в сентябре 2014 г., посвященном состоянию и перспективам развития отечественной микроэлектроники, Министерство промышленности и торговли РФ поставило цель к 2020 г. сократить долю импортной электронной базы на российском рынке с 82% до 44%. Приоритетными направлениями должны были стать специальный и профессиональный сегменты [4]. 90% изделий и комплектующих для оборонных отраслей (за исключением космических) должны быть замещены к 2018 г. (оставшиеся 10% – к 2021 г.) [5] при расходах примерно в 30 млрд руб.; расходы на импортозамещение в космической части, по данным П. В. Аксенова [1], составят 33 млрд руб.

В июле 2015 г. на форуме «Армия-2015» министр промышленности и торговли России Д. Мантуров в числе ключевых задач, стоящих перед оборонно-промышленным комплексом страны, назвал наращивание научно-технического задела, который определит **технологическое превосходство по всем видам вооружений и военной техники** (выделено нами). В действующей программе развития ОПК до 2020 г. предусмотрена разработка около 1400 промышленных технологий (из которых уже создано около 300) [5].

Ломка дров и запланированное отставание

К середине 2015 г. у НИИЭП накопился достаточный опыт, позволяющий выявить сложившиеся в предыдущие годы негативные тенденции, которые необходимо преодолеть в ближайшее время, и сделать предварительные выводы относительно реализации программы импортозамещения электронной компонентной базы.

Отсутствие системных мер в импортозамещении создает дополнительные проблемы для предприятий. Так, сейчас требуется замещать импортные электронные элементы в уже разработанных и изготавливаемых изделиях, но, как правило, отечественные аналоги выпускаются в более крупных (иногда в разы) корпусах. Поэтому в ряде случаев их невозможно использовать (они не помещаются в корпус прибора или устройства, разработанного под импортный элемент), что как минимум требует переработки всей конструкторской документации. А значит, приходится либо разрабатывать конструкцию прибора или устройства заново, или отказываться от применения отечественного аналога. Кроме того, замена импортного элемента отечественным приводит к резкому увеличению себестоимости изготовления прибора или устройства, что сказывается на конечных финансовых результатах предприятия.

Возникла несогласованность сроков конкретных программ импортозамещения и выполнения государственного оборонного заказа – пока аналоги создаются, уже заканчивается серийное изготовление изделий в рамках ГОЗ, где бы их можно было применить. После спущенной сверху команды «замещать импорт» предприятия стали фактически менять все и везде, не оценивая перспективы того или иного комплекса вооружений, сколько на его изготовление потребуется импортных элементов и т. д.

Во многих случаях процесс импортозамещения можно было бы существенно сократить, если бы сначала определились, на какие комплексы и в каком количестве можно сейчас закупить электронные компоненты, на какие действительно надо создавать отечественные аналоги, полностью соответствующие импортным по конструкции, а какие отечественные аналоги нужно создавать без привязки к конструкторскому единообразию.

Сохраняется значительное (в разы) превышение цен отечественных аналогов над импортными изделиями, что объясняется

небольшими масштабами их производства в России. Во всем мире для рентабельной работы фабрике требуется выпускать не менее 30 тыс. пластин в месяц, в то время как отечественный «Микрон» производил в 2013 г. 3,5 тыс. [6], а проект «Ангстрем» предполагает 10 тыс. пластин в месяц. Как результат – отечественная электронная база, выпускаемая только для оборонного назначения, всегда будет нерентабельной, а диспаритет цен будет сохраняться еще долго.

Темпы разработки и внедрения новой продукции в России значительно отстают от мировых. Пока отечественная электронная промышленность осваивает производство одного компонента, в мире появляются десятки новых с более высокими параметрами. Это хорошо видно из сопоставления отечественных и импортных процессоров. В мае 2015 г. на IV конференции «ИТ на службе оборонно-промышленного комплекса» в Татарстане был представлен 8-ядерный процессор «Эльбрус-8С», выпускаемый по революционному для России технологическому процессу 28 нм. Его государственные испытания назначены на конец 2015 г. (серийный выпуск – около 50 тыс. процессоров в год – запланирован на 2016 г.). Это было справедливо расценено как огромное достижение российской микроэлектроники. В ближайших планах – завершение работы над новым процессором «Байкал-М» (начало 2016 г.), появление «Эльбрус-16С» по той же технологии 28 нм, но с производительностью в 2,5 раза выше, чем у «Эльбрус-8С» (2018 г.) [7]. Однако уже в 2014 г. корпорация Intel начала производство процессоров Intel® Core™ по технологическому процессу 14 нм [8]. Уже сейчас Intel работает над 10-нанометровой технологией, которая, как ожидается, будет внедрена в производство в 2016 г. В начале июля 2015 г. корпорация IBM объявила об освоении технологии в 7 нм. При изготовлении прототипов новых чипов IBM впервые использовала новый тип кремниево-германиевого сплава и работает над технологией литографии (без использования глубокого ультрафиолета) [9]. Такая конкуренция для России является фантастикой.

Сравнение процессоров явно говорит о запланированном отставании отечественных образцов. Как утверждают специалисты, если отечественная электронная компонентная база будет предназначаться только для ОПК, такое отставание

не представляет опасности. Однако вице-премьер РФ Д. Рогозин, выступая на «Правительственном часе» в Госдуме, сообщил, что после 2016 г. должен появиться национальный российский компьютер: «Сегодня сформированы программы, которые приведут к созданию национального процессора, национального компьютера, эти программы с 2016 года будут внедрены в практическую реализацию» [10], то есть предполагается массовое производство несовременных компьютеров и электронных модулей, отстающих от зарубежных аналогов по производительности, энергопотреблению и другим характеристикам. Производиться отечественный компьютер будет на предприятиях Юго-Восточной Азии, то есть качество изделий будет высоким. Возможно, что эти компьютеры будут в перспективе значительно дешевле собираемых импортных в России, но пока цена первого компьютера с российским процессором, поступившего в ограниченную продажу весной 2015 г., составляет примерно 229 тыс. руб.*, сообщает портал TJournal со ссылкой на представителей компании-производителя МЦСТ. Производитель обещает снизить цену при запуске серийного производства, но на сколько, не уточняет [11]. По данным TJournal.ru, «АРМ “Эльбрус-401” работает на базе российского четырёхъядерного микропроцессора “Эльбрус-4С” с тактовой частотой 800 МГц и пиковой производительностью 50 Гфлопс. Для сравнения: процессор Intel Core i5–2500K (Sandy Bridge) стоимостью до 25 тыс. руб. показывает производительность в 118 Гфлопс, а Intel Core i7–5960X (Haswell) стоимостью около 60 тыс. руб. – 350 Гфлопс» [12].

Большинство отечественных аналогов изготавливается из импортных материалов (например, кристаллы), а иногда – и за рубежом (Китай) (в России – только распайка в корпуса). Это повышает уязвимость программы импортозамещения в случае, если под санкции попадут не только готовые чипы, но и расходные материалы.

Все можно делать быстрее, если...

Мы разделяем мнение экспертов [13] о том, что наиболее актуально для нас импортозамещение электронных модулей, используемых в ОПК, а не элементной базы как таковой. В России

* Здесь и далее по ценам интернет-магазинов на сентябрь 2015 г.

к настоящему времени есть целый ряд компаний, в том числе и НИИЭП, обладающих достаточными инженерными кадрами и технологическими ресурсами для решения тех задач, которые ставят разработчики систем вооружений. Проблемы с электронной базой стандарта Industri пока могут решаться за счет импорта из стран Юго-Восточной Азии и Китая. Кроме того, необходимо учитывать преимущества импортных электронных изделий (более высокую производительность и надежность, низкие цены и т. д.), которые сохранятся и в будущем.

Это позволяет предположить, что в ОПК еще достаточно долго будет применяться импортная электронная компонентная база, что повышает актуальность проблемы ее сертификации и разного рода согласовательных процедур. Существующая сегодня практика согласования значительно тормозит разработку новых высокоточных интеллектуальных систем для вооружения и военной техники. Так, требуется еще до начала разработки получить разрешение на применение импортных электронных компонентов с точным перечислением всех необходимых. Однако при создании нового устройства приходится для выбора необходимого перебирать десятки, а то и сотни компонентов, и предсказать, какое из них окажется в устройстве, трудно, поэтому приходится сначала разрабатывать на свой страх и риск, а затем согласовывать решение в установленном порядке.

Отдельная проблема – сроки и сама процедура принятия решения на применение импортной электроники. Так, до июля 2015 г. на подготовку всего пакета документов и получения решения уходило более года, поскольку до окончательного документа о разрешении необходимо было согласовывать проект решения от своего непосредственного заказчика до заместителя министра обороны. В августе 2015 г. полномочия по разрешению на применение импортной электронной компонентной базы были переданы из Министерства обороны РФ в Минпромторг РФ и, естественно, на вопрос: как согласовывать и у кого в министерстве, пока ответ – «еще не определились»...

Если в новой процедуре принятия решения сохранится обязательное требование по проведению автономных сертификационных испытаний каждой партии применяемых электронных элементов, то оно будет практически невыполнимо. Во-первых, в России отсутствуют сертификационные центры,

обеспеченные необходимым оборудованием, во-вторых, при автономных проверках невозможно создать реальные условия эксплуатации компонентов в конкретном изделии (индивидуальные перегревы, резонансы изделия, взаимодействие между компонентами). Кроме всего прочего, это приводит к удорожанию фактической стоимости изделий в разы.

Отдельно хотелось бы отметить такую важную проблему импортозамещения, как человеческий фактор. Известно, что события 1990-х годов привели к оттоку высококвалифицированных специалистов из ОПК. Сегодня основная масса работников – это специалисты старше 45 лет, которые знают, как строить систему, и молодежь, которая обладает навыками автоматизированного проектирования и знанием импортной элементной базы, так как обучение в вузах проходит преимущественно на импортной элементной базе и импортном же программном обеспечении. Торможение внедрения современной элементной базы может привести к снижению интереса молодого поколения к работе в ОПК, а естественный уход старшего поколения – к очередному провалу, когда не останется специалистов, умеющих создавать составные части вооружений и военной техники. Сегодня можно констатировать отсутствие соответствия между внедряемой системой кадрового обеспечения и сложившимися технологиями на оборонных предприятиях.

Не отстать бы навсегда

На наш взгляд, сегодня для предприятий ОПК, использующих в своем производстве импортную электронную компонентную базу, необходимо принять следующие меры:

- существующий порядок ее применения оставить только для изделий стратегического назначения, по другим – разрешить главным конструкторам систем самим принимать решение о применении импортных комплектующих;
- для уже разработанных и изготавливаемых изделий немассового производства создать страховой запас импортной электроники на всю Государственную программу вооружений, и не тратить время и средства на освоение аналогов отдельных элементов;
- сертификационные испытания примененных элементов импортной электронной компонентной базы проводить

в составе изделий (составных частей) в объеме периодических испытаний, определяемых главным конструктором;

- в короткие сроки освоить производство корпусов электронных комплектующих, идентичных импортным, адаптированным под автоматизированный монтаж компонентов на печатную плату, и проекты вновь разрабатываемых отечественных компонентов реализовывать только в таких корпусах;

- для создания **технологически превосходящих видов вооружений и военной техники** необходимо активизировать научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области поиска новых принципов работы и материалов, на которых можно было бы построить виды электронных изделий следующих поколений. Примерами таких материалов являются так называемые киральные материалы (графен, силицен, фосфорен), обладающие свойствами, подобными сверхпроводимости.

К сожалению, российские электронщики и здесь могут опоздать. В 2014 г. появилось сообщение о том, что IBM продвинулась в разработке технологий производства микрочипов на основе графена, ведутся работы по фосфорену. Только «перешагнув через поколение», российская радиоэлектроника будет независима от внешних негативных факторов, в противном случае вечное технологическое отставание неизбежно, в том числе и в оборонной сфере.

Литература

1. Аксенов П. В. Проблемы и перспективы импортозамещения на предприятиях оборонно-промышленного комплекса// Аналитический вестник. Издание Аналитического управления аппарата Совета Федерации. – 2014. – № 27 (545). – С. 20–31. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d51d722c0fdcb10554.pdf>
2. Официальный портал Министерства промышленности и торговли РФ. URL: <http://minpromtorg.gov.ru>
3. Денис Мантуров: к 2020 году импорт радиоэлектроники сократится в 2 раза [Электронный ресурс] URL: http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!denis_manturov_k_2020_godu_import_radioelektroniki_sokratitsya_v_2_raza (дата обращения: 05.09.2015).
4. Заседание комиссии по импортозамещению при Правительстве РФ 12.08.2015. Официальный интернет-портал Правительства РФ. URL: <http://government.ru> (дата обращения: 18.08.2015).

5. Денис Мантуров обозначил пять ключевых направлений развития ОПК. Официальный сайт Министерства промышленности и торговли РФ. 17.06.2015. URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru> (дата обращения: 08.07.2015).
6. «Лента.ру» узнала о разработке «Ратника» и электронных технологиях. 03.12.2013. URL: <http://www.ruselectronics.ru/library/publications/?id=150> (дата обращения: 22.08.2015).
7. *Васильков А.* Эльбрус-8С – подробности об отечественном процессоре. 27.05.2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.computerra.ru/author/angstroem/> (дата обращения: 18.09.2015).
8. Процессоры Intel® Core™ i5 6-го поколения [Электронный ресурс] URL: <http://www..ru/content/www/ru/ru/processors/core/core-m-processors.html> (дата обращения: 18.09.2015).
9. *Силонов А.* IBM продолжает миниатюризацию чипов // Ведомости. – 2015. – № 3870. URL: <http://www.vedomosti.ru/technology/articles/2015/07/10/600055-ibm-snizila-rasstoyanie-mezhdu-tranzistorami-mikroshemi-do-7-nm> (дата обращения: 07.10.2015).
10. Дневное пленарное заседание Госдумы 1 июля 2015 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 06.08.2015).
11. Компьютер «Эльбрус» с российским процессором поступил в продажу за 200 тысяч рублей. URL: http://www.dp.ru/a/2015/05/08/Kompjuter_JElbrus_rossi/ (дата обращения: 18.09.2015).
12. Первый настольный компьютер с российским процессором «Эльбрус-4С» обойдётся в 200 тысяч рублей [Электронный ресурс] URL: <https://tjournal.ru/p/elbrus-price> (дата обращения: 18.09.2015).
13. Импортозамещение электроники для ОПК – учимся жить «своим умом»// Национальная оборона. – 2015. – № 9. URL: <http://oborona.ru/includes/periodics/defense/2014/0916/204014145/detail.shtml> (дата обращения: 01.10.2015).

Прогнозные сценарии развития ОПК Алтайского края

В.А. БАЖАНОВ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет, Новосибирск. E-mail: vabs@ieie.nsc.ru

Е.И. РОГОВСКИЙ, доктор экономических наук.
E-mail: rogowsky2014@yandex.ru

А.А. КИСЕЛЁВА, Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова, Барнаул. E-mail: katokov.net@mail.ru

В.В. КОНОВАЛОВ, кандидат технических наук, ОАО Алтайский приборостроительный завод «Ротор», Барнаул. E-mail: apzrotor@apzrotor.ru

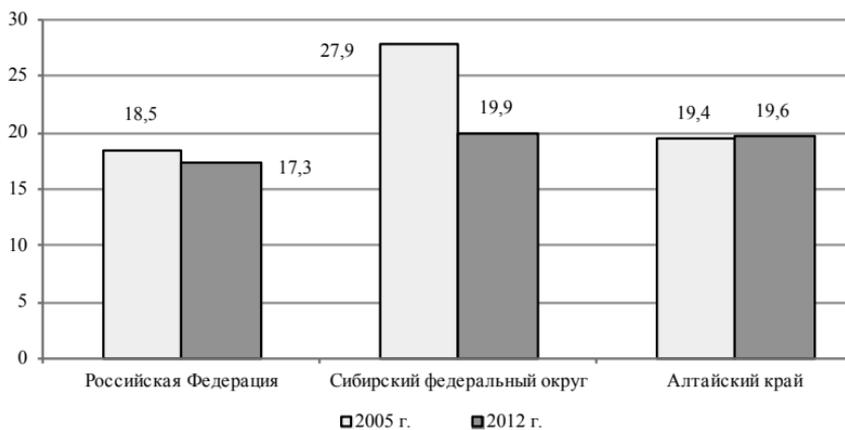
В статье рассмотрены роль и место Алтайского края в ОПК страны и Сибири. Проанализированы сильные и слабые стороны ОПК края, показана тесная взаимосвязь между его проблемами и проблемами оборонного комплекса страны в целом. Сделан вывод о том, что в середине второго десятилетия XXI века ОПК страны становится вполне самостоятельной, независимой экономической структурой с особыми условиями функционирования, отделенной от остальной экономики даже в условиях кризиса. Рассмотрены прогнозные сценарии развития ОПК страны и проанализированы возможности адаптации оборонных предприятий Алтайского края к каждому из них.

Ключевые слова: промышленность, обрабатывающие производства, оборонно-промышленный комплекс, Алтайский край, прогнозные сценарии

Промышленность Алтайского края

Алтайский край не относится к промышленно развитым регионам РФ. Вклад добавленной стоимости, созданной в промышленном производстве, в валовую региональную добавленную стоимость края не превышал в 2012 г. 25%. По этому показателю среди субъектов Сибирского федерального округа (СФО) Алтайский край занимал седьмую строчку из двенадцати, однако по доле обрабатывающих производств в валовой региональной добавленной стоимости (19,6%) находился в 2012 г. на почетном третьем месте. Следует отметить, что в 2012 г. по сравнению с 2005 г. по России в целом и по СФО доли добавленных стоимостей обрабатывающих производств заметно снизились [1], в Алтайском же крае эта доля сохранилась (рис. 1). В определенной мере этот факт указывает на устойчивость обрабатывающих

производств в крае, несмотря на кризис 2008–2010 гг., заметно повлиявший именно на этот сектор.



Источник рис. 1–3: [1].

Рис. 1. Доли обрабатывающих производств в валовой добавленной стоимости соответствующих регионов в 2005 и 2012 гг.,%

Оборонные производства входят в состав раздела D ОКВЭД, и общая оценка состояния обрабатывающих производств косвенно отражает и ситуацию в ОПК края, сосредоточенном в четырех подразделах данного раздела (DG – химические производства, DK – производство машин и оборудования, DL – производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования, DM – производство транспортных средств и оборудования). К сожалению, в статборниках Росстата данные внутри подразделов объединены, тем самым картина становится весьма приближенной. На рисунке 2 приведены доли (в %) видов обрабатывающих производств, включающих ОПК, в общем объеме отгруженной продукции обрабатывающих производств РФ, СФО и Алтайского края в 2013 г.

Как видно из данных рисунка, в крае преобладали химические производства, а также производство машин, транспортных средств и оборудования. Высокая доля первых связана преимущественно с деятельностью Бийского фармацевтического кластера, ФНЦП «Алтай» и Бийского олеумного завода. Машиностроительную группу также формировали совместно

гражданские и оборонные предприятия. Отметим, что в масштабах страны объемы отгруженной продукции указанных на рисунке видов производств не играли существенной роли – их доля в общих видовых объемах отгрузки в целом по РФ не превышала в 2013 г. 0,6% [1].



Рис. 2. Доли видов обрабатывающих производств, содержащих отрасли ОПК, в соответствующих объемах отгруженной продукции обрабатывающих производств в 2013 г.,%

На рисунке 3 показано место Алтайского края в производстве (отгрузке) продукции рассматриваемых видов обрабатывающих производств среди регионов Сибирского федерального округа.

Ближайшее будущее ОПК страны и Алтайского края в начале 2015 г. определялось преимущественно политическими факторами. В этот период мировые тенденции в производстве вооружений были противоречивыми. Согласно докладу о состоянии глобальной торговли оружием и расходах на вооружения, опубликованному Стокгольмским международным институтом исследований проблем мира (СИПРИ) в апреле 2015 г. [2], в мировом объеме военных расходов Россия в 2014 г. заняла третье место с долей в 4,8% после США (34%) и Китая (12%). При этом военные расходы России в 2014 г. выросли по сравнению с 2013 г. на 8,1% и составили 84,5 млрд долл., или 4,5% ВВП. В то же время военные расходы США снизились на 6,5% – до 610 млрд долл., а в Китае – выросли на 9,7%, до 216 млрд долл. В 2014 г. общий мировой объем военных расходов составлял 1,776 трлн долл., что было на 0,4% меньше, чем в 2013 г., и занимал в мировом ВВП 2,4%.

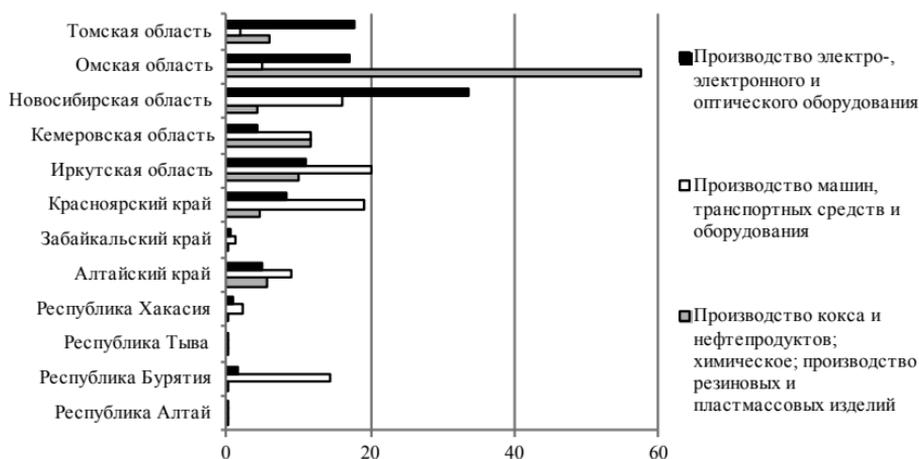


Рис. 3. Доли видов обрабатывающих производств в валовой региональной добавленной стоимости субъектов СФО в 2012 г., %

СИПРИ отмечал в своем докладе, что за последние три года мировой военный бюджет сокращался; но если в США и Западной Европе военные расходы снижались, то в Восточной Европе, Азии, Океании, Африке и на Ближнем Востоке они росли. В 2015 г. украинские события также вызвали в странах Центральной Европы, Прибалтики и Скандинавии пересмотр военной политики – военные расходы стали наращиваться. В этот период можно было предполагать наращивание и Россией своих военных расходов. От этого выиграли бы те регионы страны, на территории которых были сосредоточены значимые совокупности оборонных предприятий. Алтайский край, однако, не относится к числу таких регионов.

В общем количестве предприятий ОПК РФ (на июнь 2014 г.) доля Алтайского края составляет 0,9%; в ОПК Сибирского федерального округа Алтайский край (12 предприятий) занимает второе место, заметно уступая Новосибирской области (35). В отраслевой структуре ОПК Алтайского края превалирует промышленность боеприпасов и спецхимии (треть всех предприятий), несколько отстает промышленность обычных вооружений (четверть предприятий). В структуре ОПК Алтайского края по формам собственности превалируют ОАО – почти 60% от общего количества предприятий. В разряд «иных организаций», на долю которых приходится четверть общего их количества,

попадают ЗАО «Барнаульский патронный завод» и Барнаульский меланжевый комбинат «Меланжист Алтая», а также одно казенное предприятие (Бийский олеумный завод) [3].

Слабые и сильные стороны ОПК Алтайского края

Слабые стороны ОПК Алтайского края, по существу, целиком связаны с системными проблемами как российского ОПК в целом, так и промышленного производства, накопившимися в стране за длительный период. В 2010 г. группа специалистов Института проблем регионального развития АГТУ им. И.И. Ползунова в рамках выполнения исследования по корректировке целевой программы «Развитие промышленного производства в Алтайском крае на 2009–2012 годы» выявила следующие проблемы, требующие первоочередного решения:

- низкие темпы модернизации и обновления производственного аппарата большинства промышленных предприятий в условиях обостряющейся конкуренции, что ведет к потере конкурентоспособности уже в среднесрочной перспективе;

- неудовлетворительные финансово-экономические показатели деятельности промышленных предприятий и организаций, которые снижают инвестиционную привлекательность и потенциал роста промышленности края;

- недостаточная инвестиционная и инновационная активность предприятий – объем долгосрочных инвестиций не обеспечивает необходимого уровня модернизации, обновления основных производственных фондов и выхода на рынки с конкурентоспособной продукцией;

- использование производственных мощностей остается неудовлетворительным – 32% крупных и средних промышленных предприятий (преимущественно машиностроение, химическая и нефтехимическая отрасли) имеют коэффициент использования мощностей ниже 50%;

- объем производства товаров производственного назначения и непродовольственных для потребительского рынка не покрывает спрос населения и предприятий на эти товары, который удовлетворяется за счет растущего импорта и поставок из других регионов;

- нехватка квалифицированных рабочих кадров, потеря привлекательности и престижности работы на промышленных

предприятиях, что объясняется несовершенством применяемых механизмов мотивации, отсутствием адаптированной системы подготовки и переподготовки кадров в образовательных учреждениях и на самих предприятиях.

Сравнивая данный перечень проблем с системными проблемами промышленного производства, тормозящими выход промышленности на инновационный путь развития, сформулированными в варианте Государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 г.» [4], приходим к выводу, что в промышленном производстве страны и ее регионов ничего существенного в части решения этих проблем не произошло. Так, в 2013 г. для предприятий ОПК Алтайского края это проявилось в наличии высокой кредиторской задолженности – почти 1,5 млрд руб. (по ОАО), недоиспользовании имеющихся мощностей, ограниченности возможностей производства наукоемкой гражданской продукции, связанной с особенностями специализации предприятий, значительном износе основных фондов, а также в кадровых проблемах.

Наиболее заметны слабые стороны краевого ОПК на Бийском олеумном заводе, остающемся на сегодня одним из лучших в стране по технологичности и культуре производства. Основным продуктом предприятия долгие годы был глубоко устаревший вид взрывчатки – тротил, потребление которого стабильно снижалось на протяжении длительного периода на 10–15% в год. Из-за наличия огромных запасов тротила, накопившихся за советский период, его производство в 2000-х годах затормозилось. С начала 2015 г. Бийский олеумный завод стал единственным в России производителем тротила, но его мощности оставались существенно незагруженными [5]. Кроме того, в составе ОПК края два из двенадцати (согласно сводному реестру организаций оборонно-промышленного комплекса [3]) предприятия находились в первой половине 2015 г. в незавидном положении – Рубцовский машиностроительный завод был банкротом (стоял вопрос о распродаже имущества), а Славгородский завод радиоаппаратуры испытывал значительные финансовые трудности.

К сильным сторонам Алтайского ОПК в 2013 г. можно отнести положительные финансовые результаты почти по всем предприятиям, имеющиеся возможности по развитию производства

гражданской продукции и востребованность военной продукции, а также внешнеэкономическую деятельность.

Сильные стороны ОПК края реализованы в первую очередь на таких предприятиях, как ФНЦП «Алтай», ЗАО «Барнаульский патронный завод», ОАО «Барнаултрансмаш», ОАО «Ротор». Технологии на этих предприятиях позволяли производить продукцию как военного, так и гражданского назначения, востребованную на внутреннем и внешнем рынках, без создания специальных гражданских производств. Можно считать, что эти предприятия использовали двойные технологии. Кроме того, ФНЦП «Алтай» выполнял НИР и ОКР в области спецхимии и имел более обширные внешнеэкономические связи, чем другие предприятия ОПК края. Благополучие ОАО «Ротор» было обусловлено стабильностью выполнения государственного оборонного заказа.

В целом для ОПК Алтайского края в 2013 г. не были характерны активные инновационные процессы, так как сектор не имел возможности производить серийную высокотехнологичную продукцию. Однако в связи с событиями 2014 г. для многих предприятий увеличился государственный оборонный заказ, что могло бы нивелировать слабые стороны ОПК края.

Прежде чем описывать сценарные прогнозы развития ОПК, отметим, что в начале 2015 г. в стране отсутствовали утвержденные долгосрочные прогнозы развития экономики. События 2014 г. на некоторое время могли снизить актуальность долгосрочного прогнозирования (последний прогноз до 2030 г., предложенный Министерством экономического развития РФ в октябре 2013 г., не мог учитывать геополитические пертурбации последующих лет). В апреле 2015 г. Правительство РФ утвердило только среднесрочный прогноз до 2018 г. Тем не менее для ОПК страны, в том числе и Алтайского края, долгосрочные ориентиры развития зафиксированы в Государственной программе вооружений до 2025 г.

Геополитические события 2014 г., актуализировав необходимость усиления национальной безопасности России, внесли дополнительную конкретику в понимание статуса, роли и места ОПК в хозяйстве России. Практически до 2010 г. ОПК страны можно было только с большим допущением считать организационно оформленным сектором экономики, даже несмотря на создание и развитие крупных вертикально интегрированных

структур. Однако уже в 2015 г. ОПК (если его рассматривать как составную часть всей системы военной безопасности государства, а последнюю – как часть общей системы национальной безопасности России) становится вполне самостоятельной, независимой экономической структурой с особыми условиями функционирования, отделяемой от остальной экономики даже в кризисных условиях.

Так, еще до событий 2014 г. (с начала 2010-х годов) началось резкое возрастание объемов государственного оборонного заказа. Доля общих расходов на реализацию госпрограммы вооружений, ставшая основной частью увеличивавшегося оборонного бюджета, неуклонно росла – с 38% в 2013 г. до 44% в 2014 г. Намечалось, что в 2015 г. она будет составлять 62%, а к 2017 г. – 70% [6]. Кризисное состояние экономики РФ вызвало необходимость сокращения (секвестирования) государственных расходов практически по всем расходным статьям федерального бюджета. Однако Государственная программа вооружения, основным исполнителем которой был ОПК, секвестру не подверглась. По данным Министерства обороны РФ, объем госпрограммы вооружений в 2015 г. должен был составить 2 трлн руб., а гособоронзаказа – 1,8 трлн руб. В 2014 г. он вырос на 20% и достиг 1,7 трлн руб. [7].

Обособление ОПК наглядно демонстрирует принятие в конце 2014 г. федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации». В главе 4 «Особенности промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе» подчеркивается степень этой обособленности: «Формирование и реализация промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе осуществляются в соответствии с целями, задачами и приоритетными направлениями, определенными основами государственной политики в области развития оборонно-промышленного комплекса, утверждаемыми Президентом Российской Федерации на десятилетний период и дальнейшую перспективу, и законодательством Российской Федерации в области обороны» [8].

К сожалению, содержание основ государственной политики в области развития ОПК не опубликовано в открытой печати, тем не менее очевидно, что на ближайшее десятилетие ОПК будет сосредоточен преимущественно на решении задач перевооружения армии и флота, и, не исключено, мог бы

получить и организационное оформление по аналогии со структурами, существовавшими в советском прошлом России. Отметим, что в упомянутом федеральном законе задача промышленной политики в отношении ОПК в гражданской сфере обозначена довольно расплывчато – «превращение производственно-технологического потенциала организаций оборонно-промышленного комплекса в эффективный инновационный ресурс, обеспечивающий создание современных комплексов вооружения, военной и специальной техники в интересах укрепления обороноспособности страны и безопасности государства, **реализацию преимущества Российской Федерации в условиях конкуренции и сохранение позиций на российском и мировом рынках высокотехнологичной промышленной продукции** (выделено нами) [8].

В начале 2014 г. в открытой печати стали появляться публикации, так или иначе подчеркивающие необходимость придания ОПК особого статуса [9] в связи с обострением военной опасности для России со стороны как внешних, так и внутренних врагов.

Это обстоятельство, а также оборонительный характер Военной доктрины Российской Федерации [10], принятой в конце 2014 г., позволяли положительно оценивать среднесрочные перспективы (по крайней мере, до начала возможной, по оценке военных специалистов, глобальной войны либо до 2024 г.) функционирования ОПК – расходы на вооружения, вероятнее всего, будут расти, тем самым обеспечивая развитие сектора.

Обособление ОПК в независимую экономическую структуру было связано еще и с созданием особых внутренних условий его функционирования. Так, в начале 2015 г. в Правительстве России прорабатывался вопрос об особом режиме финансирования ОПК, а коллегия Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ составила список из семи подключенных к нему банков (Сбербанк, ВТБ, ВЭБ, Новикомбанк (Ростех) и др.). Имелось, в частности, в виду существенное снижение ставки кредита для предприятий ОПК [11].

Тенденции в области военной безопасности советник Президента РФ по вопросам региональной экономической интеграции С. Ю. Глазьев охарактеризовал так: «...ОПК – единственное высокотехнологическое ядро, и все наши надежды на развитие национальной экономики по пути диверсификации, модернизации,

инноваций связаны с раскрытием именно этого потенциала. Опора на сохранившийся управленческий потенциал ОПК позволит решить первоочередные задачи всего народного хозяйства. В частности, выстроить систему планирования, структурировать отношения собственности, которые должны быть прозрачны, установить понятные правила ценообразования, одобрить закон о ценовой политике. Финансовая сфера должна стать таким же островом, локомотивом развития всей экономики» [12].

Предполагалось, что развитие ОПК Алтайского края в среднесрочной перспективе будет связано с действием описанных тенденций. Если основываться на оценках и предположениях военных специалистов, наиболее компетентных в вопросах военной безопасности, то возможны следующие сценарии развития ОПК.

Первый – сценарий развития, ориентированный исключительно на выполнение задач военной безопасности в соответствии с государственной военной политикой (максимально-военный сценарий). Он предполагает максимальную концентрацию ресурсов на решении проблемы военной безопасности государства и основан на:

- систематическом увеличении государственного оборонного заказа и финансирования госпрограммы вооружений, ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса на период до 2020 г.»;
- максимальной локализации в России всей цепочки разработки и производства стратегически важных материалов, компонентов и оборудования оборонного назначения – вплоть до доставки конечному потребителю [13];
- максимально возможном использовании импортных технологий (по аналогии с Китаем и Японией) при льготных условиях закупки в ситуации, когда локализация их производства в России невозможна;
- ускоренном обновлении производственного аппарата оборонных предприятий;
- максимальной концентрации финансовых средств на реализацию госпрограммы вооружений;
- жестком планировании производства, в том числе смежных с ОПК гражданских производств, и регулируемом ценообразовании по всей цепочке кооперированных связей.

Увеличение объемов финансирования ОПК должно вызвать рост заработной платы работников, что привлечет специалистов и высококвалифицированные кадры. По этому сценарию не будет ожидаемого развития производства гражданской наукоемкой и высокотехнологичной продукции, так как финансироваться будут исключительно военные производства и НИОКР. Решение задач инновационного развития экономики будет отодвинуто на период после 2024 г. Естественно, для реализации этого сценария необходимо не только сохранение объемов намеченных расходов на военную безопасность страны, но и значительное их увеличение – до 30–40% всех расходов федеральных бюджетов (на 2015 г. они составят почти 20% [14]). Ситуация в начале 2015 г. предполагала наибольшую вероятность реализации этого сценария.

Второй – сценарий, предполагающий (при тех же целях, что и первый) развитие на основе двойных технологий производства гражданской наукоемкой и высокотехнологичной продукции (умеренно-военный сценарий). Основания для этого:

- более умеренный рост государственного оборонного заказа и финансирования Государственной программы вооружений, ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса на период до 2020 г.»;
- льготные условия использования банковского кредита для реконструкции и модернизации производственного аппарата предприятий;
- постепенная локализации в России всей цепочки разработки и производства стратегически важных материалов, компонентов и оборудования (с помощью клонирования импортных аналогов по китайскому способу) с частичным использованием импортных технологий;
- более умеренный процесс обновления производственного аппарата оборонных предприятий.

Третий – сценарий постепенного ослабления воздействия внешних и внутренних факторов на военную безопасность России, предполагающий:

- смягчение политики санкций, снижение общей напряженности в мире в связи с положительным решением геополитических проблем;
- реализацию намеченных в Государственной программе вооружений и ФЦП «Развитие ОПК» задач модернизации вооруженных

сил и их перевооружения без изменения утвержденного объема финансирования, но при введении льготных условий кредитования развития производства и НИОКР;

- полноценное финансирование подпрограммы 5 «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса (открытая часть)» государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года»;

- возможную активизацию использования двойных технологий в условиях рассекречивания государственных технологических тайн в этой области и создание условий для их использования в гражданском секторе, а также вовлечения частного бизнеса в гражданский сектор ОПК.

Последний сценарий предполагал реализацию идей академика С. Ю. Глазьева о локомотивной роли ОПК в экономике страны. Однако его реализацию мы считаем маловероятной, так как специфическая линия государственной политики с большой вероятностью продолжится до 2024 г. и не будет способствовать изменению принятого направления развития страны, ориентированного в первую очередь на усиление национальной безопасности.

Проблемы адаптации предприятий ОПК Алтайского края для каждого из сценариев

В рамках *первого сценария* тенденции развития во многом ясны: деятельность предприятий, которые попадали в число исполнителей госпрограммы вооружений, полностью контролируется государством. Алтайским предприятиям придется решать проблемы увеличения мощностей военного производства в ущерб имеющимся мощностям гражданских. Для ОАО «Ротор» возможен отказ от выпуска медицинской техники и других убыточных производств товаров бытового потребления. ОАО Бийское производственное объединение «Сибприбормаш», ОАО ХК «Барнаульский станкостроительный завод» и входящий в эту промышленную группу ЗАО «Барнаульский патронный завод», а также ОАО «Барнаултрансмаш» должны будут сокращать производство товаров и техники для гражданских заказчиков, а последний – отказаться от ремонтного производства. ФНЦП «Алтай» и Бийский олеумный завод перейдут на выпуск только военных боеприпасов и ракетного топлива. Для барнаульского СКБ «Восток» этот сценарий

будет наиболее благоприятным с точки зрения максимального сосредоточения на оборонных НИОКР. Главная проблема для предприятий края, использующих импортные комплектующие для готовой военной продукции, – это выполнение требований полной локализации их производства в России (признавалось, что процесс импортозамещения будет длительным).

В рамках *второго сценария* снижение военной напряженности (при выполнении условия достаточного финансового обеспечения) позволит предприятиям Алтайского края сохранить освоенные рентабельные производства гражданской продукции, а также активизировать деятельность по реализации имеющихся двойных технологий и импортозамещению с учетом технологических возможностей и обновления производственного аппарата.

По *третьему сценарию* для оборонных предприятий Алтайского края потребуются создание условий для успешной реализации планов производства прорывной гражданской продукции. Так, ОАО «Ротор», отказавшись от нерентабельных товаров потребительского спроса, создает производства прорывной продукции в соответствии со своей основной специализацией; ОАО «Барнаултрансмаш» реализует намеченные приоритетные направления развития как оборонного, так и гражданского производства (в том числе ремонтного); ФНЦП «Алтай» продолжит наращивать внешнеэкономическую деятельность; ОАО Бийское производственное объединение «Сибприбормаш» осваивает новые направления, в том числе расширяет производство корпусов подшипников для горнодобывающей техники; Бийский олеумный завод реализует свои преимущества в изготовлении крайне сложных нитроэфиров и проект по регенерации катализаторов для нефтеперерабатывающей отрасли страны.

Все рассмотренные сценарии развития ОПК Алтайского края предполагают, что в ближайшее десятилетие ожидается их достаточно стабильное состояние при положительной динамике роста производства оборонной продукции. Не исключено, что в случае экстремальных сценариев восстановится производство на Славгородском заводе радиоаппаратуры и Рубцовском машиностроительном заводе. При более «мягких» сценариях с большой вероятностью рост производства будет положительным в связи с реализацией Государственной программы вооружений, финансирование которой останется стабильным до 2025 г.

Литература

1. Регионы России: социально-экономические показатели: Стат. сб. Росстат, 2014. URL: gks.ru
2. Военные расходы РФ в 2014 г. составили 84,5 млрд долларов/Новости ВПК. URL: http://vpk.name/news/130041_voennyye_rashodyi_rf_v_2014_g_sostavili_84,5_mlrld_dollarov.html
3. Перечень организаций, включенных в сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса. URL: <http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/1067.pdf>
4. Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 г.». Портал государственных программ, URL: <http://programs.gov.ru/Portal/>
5. Свободный курс. – 2015. – 7 февр. URL: <http://altapress.ru/source/1/>
6. Неприкасаемые статьи бюджета //Независимое военное обозрение. – 2015. – 3 апр. URL: http://nvo.ng.ru/realty/2015-04-03/11_budget.html
7. Минобороны РФ: расходы на госпрограмму вооружения в 2015 году составят 2 трлн руб. ИТАР-ТАСС. 16.04.2015. URL: <http://ia.vpk.ru/cgi-bin/cis/cis.cgi/News/View/2900751>
8. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (31 декабря 2014 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/
9. *Владимиров А.* Против всех. Страна, не готовая воевать с США, обречена//Военно-промышленный курьер. – 2015. – 11 февр. URL: <http://vpk-news.ru/articles/23794>; *Сивков К.* Разрушить Россию//Военно-промышленный курьер. – 2014. – 2 апр. URL: <http://vpk-news.ru/articles/19721>; *Сивков К.* Сценарий интервенции//Военно-промышленный курьер. – 2015. – 14 янв. URL: <http://vpk-news.ru/articles/23364>
10. Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. Федеральный выпуск № 6570. – 2014. – 30 дек. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html>
11. Заседание коллегии ВПК. ИТАР-ТАСС. 06.04.2015. URL: <http://www.vpk.ru>
12. Эффективный ОПК поможет возродить экономику // Военно-промышленный курьер. – 2015. – 7 апр. URL: http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_12_578.pdf
13. Вступительное слово Президента России на заседании ВПК, апрель 2015 г. URL: <http://www.kremlin.ru/>
14. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». URL: <http://base.garant.ru/70810756/>.

Использование субъектов малого предпринимательства в интересах развития организаций ОПК

А.Э. АЛЯМОВ, кандидат экономических наук, ОАО «Научно-исследовательский институт электронных приборов»,

В.А. БАЖАНОВ, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск. E-mail: vabs@ieie.nsc.ru

В статье обсуждаются проблемы привлечения малого бизнеса в ОПК, даются конкретные предложения для упрощения этого процесса в современных условиях.

Ключевые слова: оборонно-промышленный комплекс, государственный оборонный заказ, малый инновационный бизнес

Развитие импортозамещения в оборонно-промышленном комплексе резко обострило проблему конкурентоспособности отечественных оборонных производств. Одним из факторов ее успешного решения, по оценке специалистов, является привлечение малого инновационного бизнеса в производственные и хозяйственные процессы оборонных предприятий. Обсуждается это на всех уровнях управления ОПК давно, но пока все остается на уровне разговоров. Не вдаваясь глубоко в историю вопроса, проанализируем ситуацию 2014–2015 гг., когда активизировалось импортозамещение.

В этот период главным событием в жизни малого бизнеса в России, непосредственно относящимся к теме статьи, стало увеличение квоты малого бизнеса в государственных закупках до 15%, предусмотренное вступившим в силу с 1 января 2014 г. федеральным законом «О федеральной контрактной системе». А так как государственный оборонный заказ – это львиная доля всего объема государственных закупок, то данная мера могла бы рассматриваться как некоторая предпосылка выхода российского ОПК на современный рыночный уровень организации за счет привлечения малого бизнеса. Мировой опыт показывает, что малый бизнес – это источник инноваций, канал передачи знаний и высокотехнологичных разработок.

Известно, что в США значимой составляющей успешной деятельности организаций в сфере инновационных оборонных

и перспективных исследований является вовлечение в приоритетные научные исследования творческих коллективов, университетов и малых инновационных предприятий. Инновационная система США в оборонной сфере состоит из специализированных управлений и программ Министерства обороны – DARPA (перспективные оборонные исследования), AFOSR (исследования для ВВС), ONR (исследования для ВМФ), ARO (исследования для сухопутных войск), DeVenCi (проекты венчурных инвесторов); разведывательного сообщества – In-Q-Tel (ЦРУ), IARPA (АНБ); энергетики – E-ARPA, построенных на вовлечении в передовые исследования всех слоев общества (только интеллектуальная база IARPA в разведывательном сообществе США включает в себя более 1 900 организаций и более 850 000 человек) [1]. Путем привлечения в перспективные и оборонные исследования широких слоев американского общества (так называемого коллективного общественного разума) решение задач обороны и безопасности государства в США становится общественным делом.

В структуре Министерства обороны США долгие годы функционирует Управление программ малого бизнеса [2], находящееся в ведении заместителя министра обороны по вопросам оборонных закупок, технологий и логистики. Помимо этого, Управление программ малого бизнеса функционирует в составе армии, ВМФ и ВВС США, а также в основных оборонных агентствах, в том числе в Агентстве по противоракетной обороне [3].

В течение всего 2014 г. в России обсуждались вопросы привлечения малого бизнеса в сферу ОПК. В июне 2014 г. в Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности состоялось заседание экспертного совета на тему «О роли и месте корпораций в системе оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации». На этом заседании были выработаны предложения по интегрированию малых и средних предприятий в процесс выполнения государственного оборонного заказа, а также рекомендации по внесению изменений в действующую нормативную правовую базу, регламентирующую деятельность малого и среднего бизнеса в сфере ОПК [4].

В сентябре 2014 г. в Торгово-промышленной палате России на заседании «круглого стола» с участием представителей власти, ОПК и инновационного малого бизнеса были отмечены существующие нерешенные проблемы в этой сфере. Так, констатировалось, что участие предприятий малого и среднего

предпринимательства, занимающихся инновационными работами, которые могут найти применение в Вооруженных силах, в реализации Федеральной целевой программы по развитию оборонно-промышленного комплекса, носит формальный характер, поскольку они не получают полноценного и равного доступа к тендерам и конкурсам. Большинство программ импортозамещения засекречено, и проблема допуска специалистов малого и среднего бизнеса к работе с секретной информацией не решается, так как не выстроены соответствующие отношения с ФСБ России и другими компетентными органами. Отсутствуют правила взаимодействия с Минобороны России в вопросах приемки продукции, произведенной инновационными малыми предприятиями. Не решен вопрос о несоответствии предприятий малого и среднего бизнеса требованиям, предъявляемым к производителям продукции военного назначения, а также об отсутствии у этих предприятий института военной приемки, лицензии на производство вооружения и др. [5]. Отметим, что до сих пор все эти проблемы остаются нерешенными.

Разговоры о привлечении малого бизнеса в оборонно-промышленный комплекс продолжают и в 2015 г. Так, на заседании Совета по вопросам эффективного функционирования и развития ОПК при полпреде Президента РФ в Сибирском федеральном округе в феврале 2015 г. обсуждались проблемы использования потенциала малого и среднего предпринимательства для выполнения заказов предприятий ОПК. Констатировалось существование «излишне высокого порога входа в отрасль», в частности, проявляющегося в длительном – до полутора лет – процессе получения лицензий, большом документообороте, сложности военной приемки [6].

По нашему мнению, для взаимовыгодного и продуктивного привлечения малого бизнеса в процессы выполнения работ по государственному оборонному заказу целесообразно и необходимо следующее.

1. Чтобы обеспечить полномасштабное выполнение работ в рамках гособоронзаказа по изготовлению отдельных функциональных узлов и деталей составных частей вооружения, военной и специальной техники, не подлежащих военной приемке, следует предоставить возможность передачи части необходимой конструкторской и технической документации малым предприятиям, что позволит привлечь их в качестве единственного поставщика

в соответствии с Положением о закупочной деятельности, утвержденным ГК «Ростех». В настоящее время по действующим нормативам официальная передача даже части такой документации требует согласования с Минобороны РФ на уровне Договора о государственном оборонном заказе, что многократно усложняет процедуру, а порой делает ее невозможной. Поэтому целесообразно **разрешить передачу части конструкторской документации, необходимой для изготовления функциональных узлов и деталей, малому предприятию совместным решением предприятия – держателя подлинника документации и представительства военной приемки Минобороны РФ на этом предприятии.**

2. Если передаваемая документация имеет гриф ограниченного пользования, то передача ее малому предприятию возможна только при наличии у него соответствующей лицензии ФСБ (та же ситуация, если происходит попытка заказа малому предприятию выполнения работ по части НИОКР, содержащей грифованные сведения). До 2013 г. для получения лицензии ФСБ было достаточно (при соблюдении прочих правил) иметь запрос от головного предприятия, заказывающего работу. Однако в настоящее время необходим дополнительный запрос на уровне заказывающего управления Минобороны или Минпромторга РФ. Такой запрос малые предприятия, как правило, обеспечить не могут. Поэтому целесообразно **вернуться к практике, когда для получения (продления действия) лицензии достаточно иметь запрос от головного предприятия, что позволит упростить порядок получения лицензии ФСБ для малого предприятия.**

3. Малым предприятиям, участвующим в разработке и изготовлении только узлов и деталей для составных частей военной и спецтехники (и не занимающимся разработкой и изготовлением самих составных частей), **не обязательно получать лицензию, а достаточно иметь соответствующую запись в уставе предприятия и сертификат по системе менеджмента качества, а также метрологическую службу.**

4. Для упрощения процесса военной приемки, которая увеличивает стоимость продукции, изготавливаемой на малом предприятии, **необходимо считать достаточной приемку продукции ОТК самого малого предприятия, изготавливающего функциональные узлы и детали для составных частей вооружений и военной техники, при условии входного контроля на заказывающем предприятии с участием представителя**

военной приемки Минобороны РФ (ответственность все равно несет заказывающее предприятие, подтверждающее качество соответствующими видами испытаний).

5. В соответствии с федеральным законом о закупочной деятельности тендер на поставку продукции проводится каждый раз при очередном заказе. Порой его выигрывают предприятия, предложившие более низкую цену в ущерб качеству, а победители оказываются на деле лишь посредниками. Поэтому **малые предприятия, не имеющие нареканий по качеству поставляемой продукции, при оформлении хотя бы повторных заказов должны иметь преимущественное право на заключение договоров. Для этого необходимо внести данное условие в действующее на предприятии положение о закупочной деятельности, дающее дополнительное преимущество при подведении итогов конкурса (аукциона).**

Реализация перечисленных предложений, на наш взгляд, сделает более прозрачными и простыми взаимоотношения малых инновационных предприятий и ОПК, что в конечном итоге может привлечь более широкие слои бизнеса к решению проблем импортозамещения оборонной продукции. Это будет способствовать обеспечению национальной безопасности страны, созданию конкурентных условий и внедрению современных организационных форм (кластеров) в оборонную сферу.

Литература

1. Государственное управление в оборонно-промышленном комплексе России [Электронный ресурс] URL: https://mipt.ru/education/chairs/theor_cybernetics/.../bc6/c_6dlyf.doc (дата обращения: 26.09.2015).
2. Официальный портал Управления программ малого бизнеса Министерства обороны США [Электронный ресурс] URL: <http://www.acq.osd.mil/osbr> (дата обращения: 05.08.2015).
3. Механизмы поддержки малого бизнеса в ВПК: опыт США [Электронный ресурс] URL: <http://www.eurasian-defence.ru/?q=node/6520> (дата обращения: 05.08.2015).
4. *Озеров В. А.* Оборонно-промышленный комплекс: законодательное обеспечение [Электронный ресурс] URL: <http://federalbook.ru/files/ОПК/Soderjanie/ОПК-11/1/Ozerov.pdf> (дата обращения: 12.09.2015).
5. Центр по связям с общественностью и СМИ, А. Савенков, ТПП России, URL: <http://tpprf.ru/ru/interaction/committee/knti/news/50572/> 25 сентября 2014 г. (дата обращения: 23.09.2015).
6. *Белов Ю.* Малый бизнес привлекают в ОПК. 13.02.2015. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2666078> (дата обращения: 17.09.2015).

Макроэкономическая политика государства и перспективы развития обрабатывающих производств в России

А.В. СОКОЛОВ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет. E-mail: alsokolov@ieie.nsc.ru

В статье рассмотрены возможные последствия мер макроэкономической политики государства для обрабатывающих производств страны. Показана степень влияния изменения обменного курса на составные части чистого экспорта и ВВП страны. Проанализирована динамика выпуска обрабатывающих производств в 2014 г. – начале 2015 г. Сделан вывод об усилении диспропорциональности развития экономики страны и плохой совместимости проводимой макроэкономической политики государства с поставленными целями реиндустриализации и развития импортозамещающих производств.

Ключевые слова: макроэкономика, промышленность, обрабатывающие производства, девальвация, инфляция, инвестиции

Развитие экономики страны – декларируемые цели и реальные действия

Экономика России вступила в новую стадию своего развития. В 2008 г. рухнули цены на нефть и цветные металлы, что было серьезным ударом по экономике, ориентированной на экспорт полезных ископаемых в начальной степени переработки. Последующее ухудшение политической ситуации вызвало ограничения на импорт и экспорт ряда товаров и услуг (санкции и контрсанкции), в частности – доступа к зарубежным кредитам.

В новых условиях вполне естественно стремление государства обеспечить независимость отечественной экономики в области критически важных технологий от поставок импортной продукции и комплектующих. Актуальной остается и цель «слезть с нефтяной иглы», о которой так много говорилось в последние полтора десятилетия.

Основной вопрос сейчас состоит не в самом поиске ключевых направлений развития, а в том, насколько конкретные действия,

предпринимаемые экономическими субъектами, в частности, государством, коррелируют с поставленными целями, и какова эта корреляция (положительная или отрицательная).

Чтобы модернизировать производство и перейти к экономике инновационного типа, нужно решить три ключевые задачи: наладить цепочку «фундаментальная наука – прикладная наука (включая отраслевую) – коммерциализация достижений прикладной науки – серийное производство»; сформировать кадры, необходимые для разработки технологий и выпуска продукции; кардинально обновить производственные мощности предприятий и организаций.

В решении первой задачи главной проблемой государство считало коммерциализацию научных достижений, поэтому основной упор был сделан на создание технопарков, в первую очередь, реализацию проекта «Сколково». При этом выделяемые на науку средства явно не соответствовали грандиозности поставленной задачи: расходы федерального бюджета на науку в докризисный период не превышали 1,6% общих расходов консолидированного бюджета РФ [1]. Кроме того, ключевым вопросом является наличие платежеспособного спроса на отечественные разработки в области высоких технологий со стороны отечественных же производителей: у одних на это элементарно не хватало средств (машиностроение), у других – отсутствовало по ряду причин желание (ТЭК, металлургия). Таким образом, даже при наличии эффективно работающих технопарков коммерциализировать может оказаться нечего и не для кого.

Кадровая проблема ярко проявилась в такой важной и специфической отрасли экономики, как ОПК, особенно в 2010-е гг., с ростом объемов гособоронзаказа: неудовлетворенным оказался спрос со стороны предприятий на инженеров и рабочих соответствующей квалификации. Государство объясняет это, во-первых, избыточным спросом со стороны молодежи на высшее образование в ущерб рабочим специальностям; во-вторых, ориентацией абитуриентов на экономические и юридические, а не инженерные специальности. На наш взгляд, основная причина недоукомплектованности предприятий инженерными и рабочими кадрами несколько иная. Ситуация напоминает перенос воды в решете: ежегодно значительное количество молодых людей получают диплом инженера, но либо не работают по специальности, либо

через год-два уходят в другую сферу деятельности, либо, получив степень кандидата наук, опубликовав научные труды, переезжают работать за границу. Аналогичная ситуация сложилась и в подготовке рабочих кадров.

Основной акцент здесь, по нашему мнению, должен быть сделан на создание стимулов для людей работать по специальности (интересная работа, достойная заработная плата, решение жилищной проблемы), поскольку само по себе наращивание объемов подготовки (например, рост числа бюджетных мест на инженерных специальностях) проблему не решит.

Процесс кардинального обновления производственных мощностей предполагает инвестиции в основной капитал в необходимом размере. Часто недостаточный размер инвестиций в основной капитал объясняют невысокой нормой сбережений в экономике страны. Очень важный момент здесь – это структура инвестиций. Во-первых, в открытой экономике при возможности перелива капитала часть национальных сбережений трансформируется в инвестиции за рубеж, в то время как часть внутренних инвестиций осуществляется за счет сбережений других стран (иностранные инвестиции). Таким образом, величины национальных сбережений и внутренних инвестиций различаются на величину сальдо экспорта/импорта капитала и в общем случае не равны друг другу. Во-вторых, величина внутренних инвестиций не равна размеру инвестиций в основной капитал страны (инвестиции в основной капитал являются частью инвестиций нефинансовых – в свою очередь, лишь части от общего объема инвестиций). Для российской экономики, как известно, в постсоветские годы был характерен чистый отток капитала, временами принимающий такие размеры, что заслуживает определения «бегство капитала». Кроме того, отдельный вопрос – это роль так называемой фиктивной экономики в экономике страны в целом.

Нигде в мире – ни в России, ни в развитых странах – взаимодействие реального сектора и фиктивной экономики не идеально: диспропорции в их развитии являются причинами мировых экономических кризисов. Тем не менее стоит отметить, что, как правило, с функцией обеспечения развития реальной экономики фиктивная экономика развитых стран справляется успешно. В России в 2000-х годах деятельность фиктивной экономики – в частности, банковского сектора – носила, по сути,

исключительно самоценный характер и в малой степени способствовала развитию реального сектора экономики страны.

Ставка банковского процента по займам оказывалась, как правило, слишком велика для реализации инвестиционных проектов реальной экономики – в частности, для предприятий оборонно-промышленного комплекса. Предприятия металлургии, которые в докризисный период, при аномально высоких мировых ценах на цветные металлы, чувствовали себя более чем благополучно, были вынуждены прибегать к займам в иностранных банках. У предприятий российского машиностроения такой возможности, как правило, не было.

По сути, в стране сложилась ситуация, когда национальные сбережения не трансформировались во внутренние инвестиции в основной капитал: капитал либо шел за рубеж, либо инвестиции принимали финансовую форму, т. е. деньги не вливались в реальную экономику.

Таким образом, курс на модернизацию производства и создание инновационной экономики не был подкреплён реальными действиями.

Приведет ли девальвация рубля к росту чистого экспорта?

В 2014–2015 гг., когда были поставлены цели реиндустриализации экономики страны и развития импортозамещающих производств, произошли следующие события: в конце 2014 г. случилась резкая девальвация национальной валюты, и в целях борьбы с нарастающими инфляционными процессами Центральный банк значительно повысил ключевую ставку (в 2015 г. она постепенно снижалась). Попробуем ответить на вопрос, как между собой коррелируют поставленные цели и реальные действия.

Считается очевидным, что девальвация национальной валюты приводит к росту чистого экспорта, увеличивая совокупный спрос и, как следствие (при прочих равных), к оживлению экономики (росту ВВП). Но насколько велик (и значим ли) коэффициент чувствительности ВВП к реальному обменному курсу, и выполняется ли условие «при прочих равных»?

Механизм воздействия изменения реального обменного курса национальной валюты на ВВП представляется следующим.

При девальвации единица национальной валюты обменивается на меньшее количество единиц иностранной, и наоборот. Таким образом, если цены на экспортируемую продукцию в национальной валюте зафиксированы, то после девальвации цены на нее в иностранной валюте падают; следовательно, отечественные товары, поставляемые на экспорт, становятся более конкурентоспособными по сравнению с зарубежными, объемы их продаж увеличиваются, растет величина чистого экспорта и, как следствие, ВВП.

С другой стороны, если цены на импортируемую продукцию, выраженные в иностранной валюте, не изменились, то теперь эта продукция в национальной валюте становится более дорогой, и конкурирующая с ней на внутреннем рынке отечественная получает преимущество, ее продажи растут, и, как следствие, увеличивается ВВП. Рост цен на отечественную продукцию обусловлен только увеличением объемов производства, и при наличии достаточного резерва производственных мощностей может быть связан только с ростом заработной платы, вызванным повышением спроса на труд, и быть незначительным.

К сожалению, подобная схема не универсальна и требует уточнений, связанных со спецификой рынков товаров, составляющих основу внешней торговли страны. Так, классическим примером выгоды, полученной от девальвации национальной валюты, является ситуация в Японии в 1980-х гг. Японское автомобилестроение, конкурируя с американскими производителями, получило преимущество и на внутреннем, и на внешнем рынках: на американском японские автомобили – при неизменной цене в йенах – после девальвации стали дешевле в долларовом выражении, следовательно, объем их экспортных поставок вырос; на японском рынке американские автомобили – при неизменной цене в долларах – стали стоить дороже в йенах, проигрывая конкурентную борьбу японским.

Данный пример, однако, имеет отраслевую специфику. Рынок автомобилей – это, по сути, рынок монополистической конкуренции, где товары разных производителей, удовлетворяя одну и ту же потребность, имеют при этом ряд реальных и мнимых различий, вследствие этого рынок поделен на сегменты, на каждом из которых производители устанавливают свои цены,

и снижение цены на продукцию определенного производителя вызывает расширение его рыночной ниши.

Насколько рассмотренная ситуация похожа на то, что происходит в России? В структуре российского экспорта в 2014 г. почти 70% от общего объема занимали топливно-энергетические товары (в 2013 г. – 70,6%), на втором месте – со значительным отрывом – металлы и изделия из них (8,2% – в 2014 г., 7,7% – в 2013 г.). Далее идут продукция химической промышленности (5,9%), машины, оборудование и транспортные средства (5,3%), продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного) (3,8%), древесина и целлюлозно-бумажные изделия (2,3%) [2].

Такие товары, как нефть и цветные металлы, являются – в отличие от автомобилей – биржевыми: продукция определенного сорта/марки продается по некой фиксированной на данный момент времени в долларах цене. При девальвации национальной валюты цена продажи в долларах не снижается, лишь поднимается ее величина, выраженная в национальной валюте. Таким образом, после девальвации подобная продукция не становится более конкурентоспособной на мировом рынке, объемы ее экспорта вследствие этого не меняются, следовательно, нет причин для роста ВВП страны.

Понятно, что мировыми биржевыми являются не все товары, составляющие ассортимент российского экспорта, поэтому какое-то стимулирующее влияние на величину совокупного спроса девальвация рубля окажет; вопрос в том, насколько это влияние будет значительным? Из-за отмеченной выше специфики структуры российского экспорта – скорее всего, относительно малым.

По данным ФТС России, в 2014 г. объем российского экспорта составил 497,6 млрд долл., что на 5,6% ниже уровня 2013 г. [2]. Это обусловлено, с одной стороны, изменением физических объемов экспорта товаров и услуг, с другой стороны – изменением их цен (для такого важного элемента в структуре российского экспорта, как сырая нефть, – резким снижением цены). «Вычленив» из этих данных индекс физического объема экспорта трудно. В таблице 1 представлены данные об объемах российского экспорта по ряду товаров в 2013 и 2014 гг. Как видно из приведенных данных, обозначить единую тенденцию изменения объемов экспортируемых товаров нельзя ни для

приведенной совокупности товаров в целом, ни для отдельных групп (например, продукции ТЭК и машиностроения). Понятно, что на величину экспорта, помимо изменения обменного курса, воздействуют и другие факторы, тем не менее наличие большого разброса в динамике экспорта отдельных товаров является показательным фактом.

Таблица 1. Объемы российского экспорта ряда товаров в 2013–2014 гг.

Продукт	2013	2014	Темп роста, %
Сырая нефть, млн т	236,6	223,4	94,4
Нефтепродукты, млн т	151,4	165,3	109,2
Природный газ, млрд м ³	196,4	174,3	88,7
Каменный уголь, млн т	139	153,2	110,2
Электроэнергия, млрд кВт·ч	18,4	14,7	79,9
Реакторы ядерные, тыс. ед.	2,5	2,4	98,7
Котлы паровые или другие паропроизводящие котлы, тыс. т	11,5	5,2	45,7
Двигатели внутреннего сгорания поршневые, тыс. ед.	28,0	24509	87,5
Холодильники, морозильники, тыс. ед.	846,7	594,8	70,2
Машины стиральные, бытовые или для прачечных, тыс. ед.	661,5	566,3	85,6
Станки токарные, ед.	308	461	149,7
Станки металлорежущие, тыс. ед.	19,2	25,6	133,5
Станки обдирочно-шлифовальные, зачотные, тыс. ед.	189,4	121,8	64,3
Станки строгальные, долбежные, протяжные, зуборезные, ед.	730	1537	210,5
Двигатели и генераторы электрические, тыс. ед.	625,1	503,7	80,6
Трансформаторы электрические, млн ед.	5916,8	5926,4	100,2
Аккумуляторы электрические, тыс. ед.	954,2	1484,1	155,5
Аппаратура приемная для телевизионной связи, тыс. ед.	1948,2	1581,0	81,2
Изолированные провода, кабели волоконно-оптические, тыс. т	68,2	72,3	105,9
Вагоны ж/д или трамвайные, грузовые самоходные, ед.	3371	5548	164,6
Тракторы (кроме тракторов товарной позиции 8709), ед.	6130	5245	85,6
Автобусы, ед.	3883	3285	84,6
Автомобили легковые, тыс. ед.	138,4	127,5	92,1
Автомобили грузовые, ед.	26982	21987	81,5

Источник: [2].

Что касается повышения конкурентоспособности отечественных товаров на внутреннем рынке в результате девальвации, то идеальной для этого будет следующая ситуация: отечественные и зарубежные производители выпускают однородную или

близкую продукцию, и рынки этих товаров являются рынками олигополии или монополистической конкуренции; отечественная продукция по своим техническим характеристикам не уступает зарубежным аналогам; при этом отечественные производители имеют необходимый резерв производственных мощностей, которые можно без серьезных дополнительных издержек быстро задействовать. Тогда действительно ввиду девальвации национальной валюты отечественные товары станут более конкурентоспособными по показателю цена – качество.

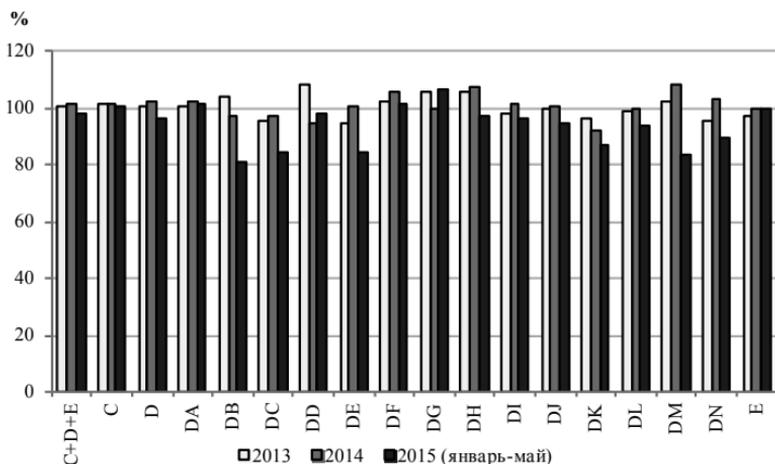
Вообще рост цен на импортные товары повышает конкурентоспособность отечественной продукции только в том случае, если существуют товары-заменители, способные реально конкурировать по своим потребительским свойствам с импортными товарами.

Таким образом, в первую очередь развитие импортозамещения определяется наличием отработанных внедренных технологий производства конкурентоспособной продукции. В то же время нужно отметить, что в российской экономике 2000-х годов – не говоря уже о 1990-х годах – происходили такие негативные процессы, как старение основных производственных фондов, утрата ряда технологий, структурные изменения производства в сторону начальных стадий технологических цепочек (характерные для металлургии и машиностроения). В результате по многим позициям товаров и услуг отечественная продукция оказалась неконкурентоспособной ни на мировом, ни на внутреннем рынке, что привело в значительной степени к импортозависимости отечественной экономики (в частности, в области ряда критических технологий).

Обрабатывающие производства страны в новых экономических условиях

На рисунке 1 представлены значения индексов физического объема промышленного производства РФ в целом, т. е. суммы разделов видов экономической деятельности С «Добыча полезных ископаемых», Д «Обрабатывающие производства», Е «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды», а также каждого из этих разделов по отдельности. В целом объем промышленного производства страны в 2014 г. вырос по сравнению с предыдущим годом на 1,7%, при этом добыча полезных

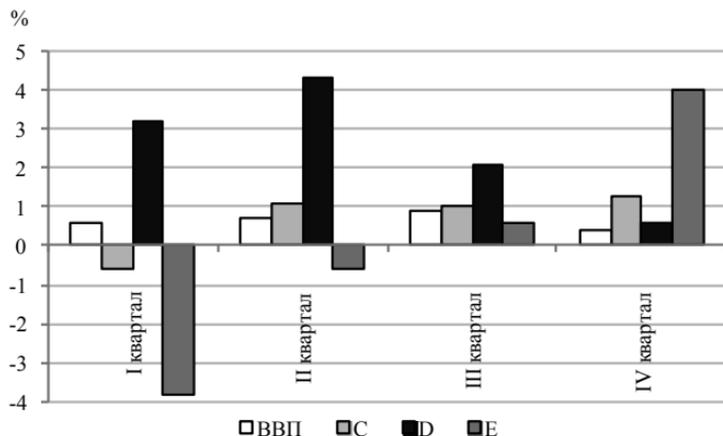
ископаемых – на 1,4%, выпуск обрабатывающих производств – на 2,1%, производство и распределение электроэнергии, газа и воды сократилось на 0,1%. При этом в 2013 г. рост промышленного производства в стране составил лишь 0,4%.



Источник: [3].

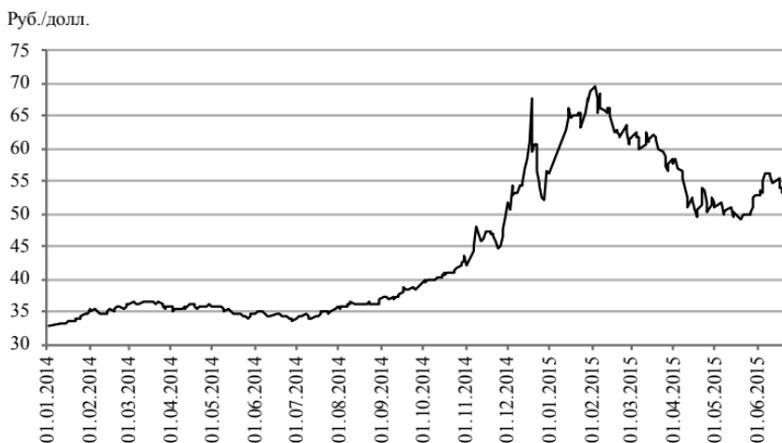
Рис. 1. Индексы физического объема промышленного производства РФ в целом (C+D+E), по разделам видов экономической деятельности C, D, E, а также подразделам видов экономической деятельности обрабатывающих производств (DA-DN) в 2013–2014 гг., в январе-мае 2015 г., % к уровню соответствующего периода прошлого года

Возникает соблазн увидеть в некотором оживлении промышленного производства в 2014 г. результат политики девальвации национальной валюты. Рассмотрев, однако, динамику данных разделов видов экономической деятельности по кварталам 2014 г. (рис. 2), можно прийти к принципиально иным выводам. Наибольший темп прироста объемов выпуска продукции предприятиями обрабатывающих производств (по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года) наблюдался во втором квартале – 4,3%, чуть меньше был его рост в первом квартале – на 3,2%, в третьем квартале темп прироста был уже ниже – 2,1%, а в четвертом квартале, когда курс рубля к доллару стремительно вырос (рис. 3), рост обрабатывающих производств практически прекратился (увеличение на 0,6%).



Источник: [4].

Рис. 2. Темпы прироста ВВП РФ, по разделам видов экономической деятельности С, D и E по кварталам 2014 г., % к соответствующему периоду прошлого года



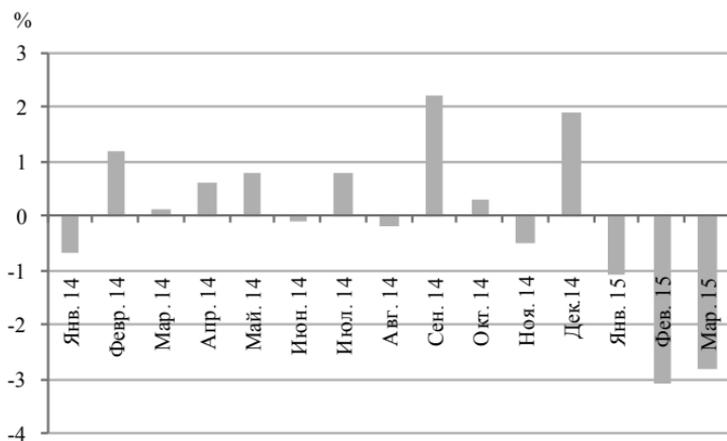
Источник: [5].

Рис. 3. Динамика номинального обменного курса рубля по отношению к доллару США за период 01.01.2014–19.06.2015, руб./долл.

ВВП страны в 2014 г. вырос по сравнению с предыдущим годом на 0,6% [4], причем в основном этот прирост был обеспечен

результатами деятельности в первых трех кварталах 2014 г., т. е. в период, предшествующий девальвации национальной валюты: наибольший темп прироста наблюдался в третьем квартале (0,9%), в первом и во втором он был чуть меньше (0,6 и 0,7% соответственно), и наименьшее значение наблюдалось для четвертого квартала – 0,4% (см. рис. 2). Девальвация рубля не изменила поквартальные темпы прироста добычи полезных ископаемых в четвертом квартале по сравнению с первым и вторым (колебания в интервале 1,0–1,3%), но в четвертом квартале значительно изменились темпы прироста в разделе Е).

На рисунке 4 приведены данные о темпах прироста выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности (изменение физического объема производства продукции сельского хозяйства, добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды, строительства, транспорта, розничной и оптовой торговли) с еще большей временной детализацией – по отдельным месяцам.



Источник: [6].

Рис. 4. Темпы прироста выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности в 2014 г. – первом квартале 2015 г., % к соответствующему периоду прошлого года

Как видно из приведенных данных, если в 2014 г. наблюдалось то опережение, то некоторое отставание от темпов роста

предыдущего года, то в первые три месяца 2015 г. производство было стабильно ниже прошлогоднего уровня. В феврале-марте 2015 г. рубль несколько укрепился, однако значение валютного курса все равно в этот период было примерно на уровне конца декабря 2014 г. Подобную динамику выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности можно объяснить, на наш взгляд, в частности, инфляцией издержек производства, проявляющейся с определенным временным лагом.

Как было отмечено выше, индекс физического объема обрабатывающих производств в 2014 г. составил 102,1% (см. рис. 1). Основное влияние на положительные темпы их прироста в 2014 г. оказали такие виды экономической деятельности, как DF «Производство кокса и нефтепродуктов» – прирост составил 5,7%, ДН «Производство резиновых и пластмассовых изделий» – 7,5%, ДМ «Производство транспортных средств и оборудования» – 8,5%. Рассмотрим более детально динамику производства отдельных видов товаров внутри этих видов экономической деятельности в 2010–2014 гг.

В таблице 2 представлены данные о динамике производства отдельных товаров вида экономической деятельности DF в 2010–2014 гг. Для металлургического кокса некоторый рост производства в 2014 г. – это, по сути, возвращение к объемам выпуска за 2010–2012 гг. Объемы первичной переработки нефти стабильно росли с приблизительно равными темпами – ежегодно 4,1%, т. е. примерно на уровне 2014 г. Выпуск бензина в 2014 г. несколько снизился по сравнению с 2013 г., мазута – рос с темпом чуть меньшим, чем в 2011 и 2013 гг. И только в производстве дизельного топлива можно отметить существенный рост (в 2014 г. – на 7,4%), притом, что в 2010-е годы подобные темпы не отмечались.

В таблице 3 даны сведения о динамике производства отдельных товаров вида экономической деятельности ДН за 2010–2014 гг. Из четырех представленных в таблице видов товаров для трех темпы прироста в 2014 г. были относительно небольшими – от 0,4 до 2,2%, что заметно ниже ряда соответствующих значений за предыдущие годы. Резкий скачок наблюдается в производстве такой группы товаров, как «Плиты, листы, пленка и полосы (ленты) полимерные, неармированные или не комбинированные с другими материалами», – на 32,7%.

Таблица 2. Производство кокса и важнейших видов нефтепродуктов в РФ в 2010–2014 гг., млн т, % к уровню предыдущего года

Продукт	Ед. изм.	2010	2011	2012	2013	2014
Кокс металлургический из каменного угля, полученный путем карбонизации при высокой температуре	млн т	26,8	26,8	26,9	25,9	26,5
	%		100,0	100,4	96,3	102,3
Нефть, поступившая на переработку (первичная переработка)	млн т	250	258	272	281	294
	%		103,2	105,4	103,3	104,6
Бензин автомобильный	млн т	36	36,7	38,2	38,8	38,4
	%		101,9	104,1	101,6	99,0
Топливо дизельное	млн т	70	70,3	69,4	71,6	76,9
	%		100,4	98,7	103,2	107,4
Мазут топочный	млн т	69,6	73,2	74,4	77	78,3
	%		105,2	101,6	103,5	101,7

Источник: [8].

Таблица 3. Производство основных видов резиновых и пластмассовых изделий в РФ в 2010–2014 гг., ед., % к уровню предыдущего года

Продукт	Ед. изм.	2010	2011	2012	2013	2014
Шины, покрышки и камеры резиновые новые	млн ед.	43,6	50,2	50,6	50,9	51,1
	%		115,1	100,8	100,6	100,4
Трубы, трубки, шланги, рукава и их фитинги полимерные	тыс. т	375	497	663	596	609
	%		132,5	133,4	89,9	102,2
Плиты, листы, пленка и полосы (ленты) полимерные, неармированные или не комбинированные с другими материалами	тыс. т	799	746	847	856	1136
	%		93,4	113,5	101,1	132,7
Материалы для покрытий пола, стен и потолка полимерные, в рулонах или в форме плиток	млн м ²	250	260	390	364	371
	%		104,0	150,0	93,3	101,9

Источник: [8].

В производстве транспортных средств и оборудования (табл. 4) из представленных видов товаров рост объемов производства в 2014 г. наблюдался только по двум позициям: выпуск прицепов к легковым автомобилям вырос на 13,2%, пассажирских магистральных вагонов – на 12,2%. «За кадром» в этой таблице остался ряд продукции ОПК, в котором в 2010-е годы при существенном увеличении объема гособоронзаказа наблюдается стабильный рост объемов производства военной продукции – в частности, относящейся к виду экономической деятельности DM. Так, по данным Минпромторга, в 2014 г. объемы производства боевой авиации выросли на 21,5%, военных судов и морской техники – на 17,3% [7. С. 32, 35].

Таблица 4. Производство транспортных средств и оборудования в РФ в 2010–2014 гг., ед., % к уровню предыдущего года

Продукт	Ед. изм.	2010	2011	2012	2013	2014
Двигатели внутреннего сгорания для автотранспортных средств и мотоциклов	тыс. ед.	238	255	263	242	192
	%		107,1	103,1	92,0	79,3
Автомобили легковые	тыс. ед.	1210	1740	1964	1925	1740
	%		143,8	112,9	98,0	90,4
Автобусы	тыс. ед.	40,9	44,2	58,6	53,2	43,2
	%		108,1	132,6	90,8	81,2
Троллейбусы	ед.	406	236	390	526	155
	%		58,1	165,3	134,9	29,5
Автомобили грузовые (включая шасси)	тыс. ед.	155	207	212	207	154
	%		133,5	102,4	97,6	74,4
Автокраны	ед.	2912	4075	4763	5377	3180
	%		139,9	116,9	112,9	59,1
Автомобили пожарные	ед.	1514	1997	2584	2085	1621
	%		131,9	129,4	80,7	77,7
Машины для городского коммунального хозяйства	ед.	9163	9319	8175	8514	5876
	%		101,7	87,7	104,1	69,0
Прицепы к легковым автомобилям	тыс. ед.	21,5	32,3	44,2	49,2	55,7
	%		150,2	136,8	111,3	113,2
Прицепы и полуприцепы тракторные	тыс. ед.	9,2	10,6	10,3	13,0	12,4
	%		115,2	97,2	126,2	95,4
Электровозы магистральные	ед.	233	266	334	365	346
	%		114,2	125,6	109,3	94,8
Вагоны пассажирские магистральные	ед.	1234	1180	880	760	853
	%		95,6	74,6	86,4	112,2
Вагоны грузовые магистральные	тыс. ед.	50,5	63,0	71,7	60,1	54,5
	%		124,8	113,8	83,8	90,7
Вертолеты	ед.	98	64	38	68	41
	%		65,3	59,4	178,9	60,3
Гражданские самолеты	ед.	12	22	18	102	95
	%		183,3	81,8	566,7	93,1
Мотоциклы	тыс. ед.	10,4	11,7	26,8	81,3	46,5
	%		112,5	229,1	303,4	57,2
Велосипеды двухколесные и прочие виды велосипедов, без двигателя	тыс. ед.	1289	1533	1674	2014	1763
	%		118,9	109,2	120,3	87,5

Источник: [8].

Таким образом, при более детальном анализе (по отдельным видам товаров и за более длительный период времени) трех видов

обрабатывающих производств, для которых в 2014 г. наблюдались наибольшие темпы прироста выпуска, можно прийти к выводу, что эти приросты были обусловлены влиянием других факторов, а не девальвацией рубля: в видах экономической деятельности DF и DH резкие скачки «вверх» объемов выпуска наблюдаются только для одной товарной позиции в каждом виде, а в виде экономической деятельности DM основным драйвером служит военное производство (его рост обусловлен другими причинами).

В январе-мае 2015 г. из 14 видов обрабатывающих производств положительную динамику выпуска по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года имели только три: DA «Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака» – рост на 1,7%, DF «Производство кокса, нефтепродуктов и ядерных материалов» – на 1,3% и DG «Химическое производство» – на 6,3%; для всех остальных видов наблюдалось снижение объемов, и, как следствие, падение выпуска в обрабатывающих производствах в целом на 4,1% (в целом по промышленности – на 2,3%) (см. рис. 1).

Борьба с инфляцией – эффективность и возможные последствия

Увеличение обменного курса в четвертом квартале 2014 г. привело к росту цен на импортируемые товары конечного пользования, а также сырье и материалы, что увеличило издержки производства отечественных товаров. А подорожание импортных товаров и снижение предложения ряда товаров в результате санкций и контрсанкций привело к росту цен на отечественные товары-заменители. В результате темп годовой инфляции, рассчитанный по индексу потребительских цен, в 2014 г. составил 11,4%, причем только за четвертый квартал стоимость потребительской корзины выросла на 4,8%; в промышленности (в сумме по трем разделам видов экономической деятельности С, D, E) цены производителей в среднем увеличились за год на 5,9% [9. С. 11, 27].

Методом борьбы с инфляцией в конце 2014 г. было выбрано сокращение предложения денег, для чего Центробанк поднял ключевую ставку: до 3 марта 2014 г. она составляла 5,5%, далее в течение года наблюдался ее постепенный рост, и 16 декабря 2014 г. она достигла наивысшего значения – 17%. Затем в тече-

ние первого полугодия 2015 г. следовало ее постепенное снижение, и с 16 июня 2015 г. она составила 11,5% [10]. Это привело к росту ставки банковского процента (средневзвешенная ставка по рублевым кредитам нефинансовым организациям, включая «до востребования», без Сбербанка России, в январе 2014 г. составляла 9,63%, а в декабре – уже 16,73% [11]). В результате кредиты стали менее доступными (величина инвестиций в основной капитал в РФ в 2014 г. в текущих ценах, по оценке Росстата, выросла всего на 0,58% по сравнению с предыдущим годом, а с учетом роста цен – снизилась на 2,5% [12–13]), что негативно сказывается на развитии импортозамещающих производств. В то же время, как представляется, данная мера может оказать слабое влияние на торможение роста общего уровня цен, так как инфляция в России носит в первую очередь немонетарный характер [9. С. 13].

Традиционно рассматривается влияние изменения реального обменного курса национальной валюты на совокупный спрос; однако отметим, что если страна активно импортирует факторы производства – станки и оборудование, технологии, сырье (что характерно для современной российской экономики), девальвация национальной валюты автоматически приводит к росту цен факторов производства (инфляции издержек), т. е. к отрицательному шоку совокупного предложения.

Подводя итоги, можно сформулировать в общем виде условия, при которых девальвация национальной валюты будет приводить к значимому оживлению экономики:

- мировые рынки экспортируемых экономических благ являются рынками монополистической конкуренции/олигополии;
- в стране налажено производство импортозамещающей продукции, не уступающей по потребительским свойствам зарубежным аналогам, и имеются значительные резервы производственных мощностей;
- основу импорта составляют экономические блага конечного использования, а не факторы производства.

Современная российская экономика этим условиям не удовлетворяет, поэтому девальвация рубля приведет к росту общего уровня цен; из-за относительно малого позитивного эффекта увеличения совокупного спроса и отрицательного эффекта шока совокупного предложения результатами станут либо отсутствие роста ВВП (стагнация), либо снижение ВВП (в зависимости от того, какой эффект по абсолютной величине окажется выше).

Девальвация рубля способствует, в первую очередь, росту диспропорций в отечественной экономике: экспортоориентированные отрасли получают определенные выгоды от роста рублевой выручки, но и эти отрасли, как и многие другие, столкнутся с серьезными проблемами, связанными с инфляцией издержек производства, а также с недоступностью заемных средств на развитие производства.

Высокие ставки банковского процента затрудняют для экономических субъектов, в частности, для предприятий обрабатывающих производств, получение кредитов. Уменьшение объема инвестиций, по сути, поставит крест на всей декларируемой программе реиндустриализации. Возможным выходом здесь является политика «ручного управления», применяемая в последние несколько лет в отношении ряда предприятий ОПК: государство выступает поручителем при займах предприятий и берет на себя часть процентных выплат (предоставление из федерального бюджета субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)») [14]; оно же напрямую финансирует обновление производственных мощностей ряда предприятий в рамках Программы развития ОПК [15].

Государство является, наряду с экспортоориентированными отраслями, еще одним бенефициаром девальвации: рост рублевой выручки от экспорта ведет к увеличению налоговых поступлений. Вопрос состоит в том, готово ли (и имеет ли возможность) государство значительно – в разы – увеличить объем адресной помощи предприятиям, т. е. проводить ее не «анклавно» в рамках, в частности, ОПК, а расширить хотя бы до уровня предприятий всех критических технологий и их основных смежников?

В итоге, на наш взгляд, экономике России опять, как и ранее, грозит расхождение между заявленными целями (реиндустриализации и развития импортозамещающих производств) и конкретными действиями – ввиду плохой совместимости проводимой макроэкономической политики государства и поставленных целей.

Литература

1. Социально-экономические показатели Российской Федерации в 1991–2013 гг. (приложение к сборнику «Российский стат.

- ежегодник. 2014» // Федеральная служба гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1270707126016
2. Итоги экспортной деятельности Российской Федерации за 2014 год // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/analysis/201503312>
3. Индексы производства. Промышленное производство // Федеральная служба гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/industrial/#
4. О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2014 год // Федеральная служба гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lsswww.exe/Stg/d05/63.htm
5. Курсы ЦБ РФ по валюте “Доллар США” // Валюта. URL: <http://www.val.ru/valhistory.asp?tool=978&bd=1&bm=1&by=2014&ed=31&em=12&ey=2014&showchartp=False>
6. Индексы выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности // Федеральная служба гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#
7. Доклад о целях и задачах Минпромторга России. // Минпромторг России. URL: http://minpromtorg.gov.ru/open_ministry/services/docs/
8. Производство основных видов продукции в натуральном выражении // Федеральная служба гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/natura/god10.htm
9. Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2014 году // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%B8_2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429
10. Ключевая ставка и ставка рефинансирования // Гарант. Информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/10180094/>
11. Средневзвешенные ставки по кредитам, предоставленным нефинансовым организациям, и ставка рефинансирования Банка России в 2012 г. – 2014 г. // Федеральная служба гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin32ga.htm
12. Структура инвестиций в основной капитал // Федеральная служба гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#;
13. Росстат: падение инвестиций в РФ в 2014 году составило 2,5% // РИА НОВОСТИ. – 2015. – 28 янв. URL: <http://ria.ru/economy/20150128/1044729586.html>
14. Домчева Е. ОПК получают средства на выпуск инновационного оружия // Российская газета. – 2014. – 22 марта. URL: <http://www.rg.ru/2014/03/22/oruzie-site-anons.html>
15. Программа развития ОПК до 2020 года имеет ярко выраженный инвестиционный характер – министр промышленности // Финмаркет. 20.03.2013. URL: <http://www.finmarket.ru/news/3268393>

Проблемы экономики коллективных действий¹

Е. МАЙБУРД, кандидат экономических наук, Милуоки, Висконсин, США

В майском номере «ЭКО» опубликована интересная статья В.И. Клисторина [1]. Автор ставит важные вопросы о проблемах финансового обеспечения на разных уровнях управления в современной России. Возможно, в этой связи читателям покажутся интересными опыт и теоретические разработки американских ученых. При всех огромных различиях в историческом развитии обеих стран, традициях и социальной психологии населения, знание идей Элинора и Винсента Остромов может быть полезным при обсуждении вопросов централизации-децентрализации и в поисках оптимальных пределов соучастия государства в частной деятельности граждан. Настоящая статья посвящена двум темам и, соответственно, разбита на две части.

Ключевые слова: публичная администрация, институциональный анализ, моноцентризм, полицентризм, неопределенность, конфликт интересов, принцип федеративности

Ч. II. Проблемы федерализма

Пора уже, наконец, представить читателю супруга прославленной нобелиатки. Винсент Остром (1919–2012) стал профессором в Университете Индианы (г. Блумингтон) в 1964 г. До этого он преподавал в ряде университетов, одновременно занимаясь исследованиями в области, которую называют *public administration*, что можно передать как «руководство государственными и местными органами власти», или «управление на государственном и местном уровнях». Если использовать термин, вышедший из употребления, можно передать термин буквально: *публичная администрация*².

Институциональный анализ Винсента Острома

В начале своей научной работы В. Остром особенно плотно занимался вопросами организационных форм образования и водоснабжения, совмещая исследовательскую деятельность с консультативной, то есть, умея приложить к практике свои

¹ Окончание. Начало см.: ЭКО. – 2015. – № 10. – С. 129–138. Публикуемый материал представляет собой журнальный вариант соответствующих глав из новой книги Е. Майбурда по истории экономической мысли, которую автор готовит к изданию.

² Похоже на то, что этот термин сейчас возвращается в оборот.

научные результаты. Степень бакалавра Остром получил в 1945 г. за работу по вопросам организации образования, а докторскую – в 1950 г. за исследования эволюции Центрального округа водных ресурсов (Metropolitan Water District) Южной Калифорнии.

Вскоре имя Винсента Острома приобрело широкую известность. В 1955–1956 гг. он был одним из главных консультантов при конституционной конвенции новообразованного штата Аляска. Остром составил для конституции штата проект статьи, где указывается, что его естественными ресурсами владеет и распоряжается не государство, а народ штата Аляска. Эта работа признана одним из важнейших его достижений.

В тот период Остром преподавал в Университете Калифорнии (Лос-Анджелес). Он поощрял старшекурсников к исследованиям того, как местные группы населения справляются с практическими проблемами в области образования и водоснабжения. К примеру, одна из групп его студентов исследовала конкретный вопрос: как реагирует община на растущую угрозу истощения и засоления подземных вод в долине соседствующих графств Лос-Анджелес и Орандж.

Одна студентка защитила у него докторскую по этой теме. Она показала, что местные жители смогли скооперироваться, составить историю водопотребления и в итоге прийти к соглашению об ограничении откачки воды. В некоторых местах агентства, добывающие воду, создали специальные округа и сами себя обложили налогом на откачку ради возобновления водных ресурсов. Студентку звали тогда Элино́р Эйвен.

Остром с самого начала тяготел к междисциплинарным исследованиям. Одним из первых он стал членом Центра перспективных исследований науки о поведении в Стэнфордском университете. Там ему довелось общаться со знаменитым Россом Эшби.

Закон необходимого разнообразия Эшби [5] пришелся очень кстати Оstromу. Ведь если «разнообразие можно уничтожить только разнообразием», тогда эффективная система управления должна уметь охватить такое же разнообразие форм и сигналов, какое присуще управляемой системе! То есть, сложность управляющей системы должна быть того же порядка, что и сложность управляемой. Отсюда у Острома возник интерес к *полицентризму* в публичном администрировании.

В 1961 г. вышла пионерная статья В. Острома (в соавторстве с Ч. Тибо и Р. Уорреном) «Организация органов управления в крупных агломерациях – теоретическое исследование» [2]. Еще прежде Чарльз Тибо опубликовал статью о том, что *исход* граждан и частных фирм из определенных ареалов («голосование ногами») служит средством давления на местные органы власти в направлении большей их ответственности. Теперь Остром с соавторами обобщили и преобразовали идею Тибо. Граждане и общины должны иметь возможность выбирать между альтернативными системами обеспечения общественных благ на месте, не прибегая к переселениям.

В университете Индианы супруги Остром создали Лабораторию политической теории и анализа. Объявленная цель: «развитие междисциплинарного изучения институтов, стимулов и поведения в применении к политическим вопросам». Так была заложена основа признанной ныне Блумингтонской школы институционализма.

Блумингтонскую школу отличают, прежде всего, неохотное применение (фактически отказ от) математики, широкое использование полевых исследований (принятых в социологии, но не применяемых в экономике) и междисциплинарный диапазон.

Отличаются блумингтонцы и предметом изучения: основными темами стали *проблемы коллективного действия и саморегуляции групп*. И еще одно отличие подчеркивает В. Остром: *государство* есть сложносоставная и многоуровневая система органов управления, а не однородная и, так сказать, первичная единица.

Винсент Остром предпочитает для своего подхода название: *институциональный анализ*. Заслугой В. Острома является разработка вопроса о полицентризме в публичной администрации.

По мысли Острома, необходимыми и неотъемлемыми элементами административной жизни являются неопределенность, конфликт интересов, торг и экспериментирование. Это находится в прямом противоречии с существующей теорией публичной администрации.

Об этом книга В. Острома «Интеллектуальный кризис в американской публичной администрации» (1973 г. и несколько переизданий).

Моноцентризм как принцип

Согласно общепринятой теории публичной администрации, идеальная система – это иерархия строго определенных единообразных административных единиц. Граждане выражают свои предпочтения, выбирая своих представителей, эти пишут законы, которые интерпретируются административными агентствами и проводятся в жизнь бюрократами низших уровней. То есть действует иерархический централизм.

Господство принципа моноцентризма в политических науках и публичной администрации Остром возводит к Вудро Вильсону, президенту США и к тому же университетскому профессору.

В своем эссе «Вопросы администрации» Вудро Вильсон предлагал делать различие между политикой и администрированием. По своим политическим принципам правительства могут сильно различаться, но принципы хорошей администрации едины для любой системы правительства. «Что касается административных функций, то структурно все правительства весьма схожи. И более того, если они действенны и эффективны, они все должны быть структурно схожими».

Такая единая для всех эффективная структура есть иерархически упорядоченная система, восходящая к центру – государству (правительству). Все уровни административной системы должны быть заполнены технически тренированными гражданскими служащими, «подготовленными специальным образованием и тренировкой» для работы «в совершенной организации, с соответствующей иерархией и характерной дисциплиной». Знакомый идеал бюрократии по Максиму Веберу.

Идея Вильсона была повсеместно принята в политических науках и столь же повсеместно претворялась в жизнь. Любыми уровнями администрации и формами ассоциации, если они не были прямо связаны с централизмом власти, пренебрегали или рассматривали их как маргинальные. Глубокие идеи таких авторов, как Токвиль, были отброшены и забыты. «Несовпадения между образами демократии в Америке у Токвиля и у Вильсона громадны и радикальны, хотя между двумя публикациями прошло всего пятьдесят лет», – пишет В. Остром.

С его точки зрения, полицентричная система принятия решений и есть подлинно демократическая администрация.

Поли- vs. Моно-

Применительно к предоставлению общественных благ принцип полицентризма объяснить очень просто. Это возможность выбора между альтернативными производителями без необходимости перемещаться из одной юрисдикции в другую.

Один вариант: община сама решает организовать производство и распределение данного вида общественных благ. Или же община подписывает контракт с какой-нибудь организацией по своему выбору. Или же она решает, что какой-то вопрос лучше оставить для властей более высокого уровня администрации.

Еще вариант: община решает, что лучше всего создать условия для приватизации данной службы и предоставить дело рыночной конкуренции. Наконец, община может использовать все перечисленные выше возможности одновременно, выбрав самое подходящее для каждого вида услуг.

В противовес моноцентричному подходу, диктующему предоставление всех общественных благ в рамках единой юрисдикции, полицентризм более практичен. Он допускает, что для разных видов благ наиболее эффективное их производство может быть обеспечено организациями различного уровня и территориального охвата. Ключевым понятием здесь, конечно, является свободный выбор общины.

В упомянутой выше статье Острома, Тибо и Уоррена [2] авторы приводят пример так называемого Лейквуд-плана. Эту программу разработала новообразованная община в Южной Калифорнии в 1954 г. без какой-либо подсказки со стороны. Перед общиной был выбор: пойти под юрисдикцию графства Лос-Анджелес, на территории которого она расположена, или *инкорпорироваться* как самостоятельная административная единица – скажем, город. Первое решение означало платить налоги в графство и фактически не иметь голоса в том, сколько и каких благ община получит взамен. Община предпочла второе решение, которое и получило название Лейквуд-плана.

Авторы пишут, что новая инкорпорированная община (в лице своего муниципалитета) заключала с графством Лос-Анджелес (или другой подходящей организацией) контракты о производстве муниципальных услуг, необходимых общине. Они отделили *производство* благ от *предоставления*,

и в результате производством занимались одни агентства, а предоставлением – другие.

К примеру, графство Лос-Анджелес предлагало полицейские услуги «пакетом» – постоянно патрулирующая машина со всем комплексом вспомогательных услуг. Это – производство общественного блага. На данную единицу устанавливалась цена, включаемая в контракт муниципалитета с графством. Община реально покупала такой пакет и уже сама распоряжалась его использованием на улицах (занималась *предоставлением* общественного блага).

После 1954 г. в Южной Калифорнии начались бурное развитие жилищного строительства и рост населения. Увеличивалось число общин с их потребностями в общественных благах. Пример Лейквуд-плана побудил и другие общины – не только в Калифорнии, но и в других местах – инкорпорироваться в форме городов и вступать в контрактные отношения с графством. Некоторые из таких городов активно привлекали в качестве подрядчиков частных производителей определенного рода общественных услуг (к примеру, вывоза мусора), а также заключали контракты друг с другом для совместного производства некоторых видов услуг.

Конечно, нашлись и ученые критики Лейквуд-плана. Писали, например, что это уловка богачей из пригородов, чтобы избежать налогов в связи с растущим бременем проблем городской бедноты. Как видим, и такой подход возможен. Кто чем озабочен более всего: одни – свободой выбора для граждан, другие – налогами в пользу бедных...³

Отделение производства благ от их предоставления стало важным моментом в теории публичной администрации В. Острома. *Предоставление* определяется как процесс, включающий решения о том, сколько, какого качества и по какой цене доставляются услуги или блага в данный населенный пункт. И такие решения не зависят от того, какая организация или фирма те услуги *производит*. Между этими двумя процессами есть разрыв. Здесь и располагается контракт, связывающий одно с другим.

³ Агрессивную войну против предместий развернула недавно администрация президента Обамы. Цель та же самая: вынудить их жителей платить налоги прилегающим городам.

Остром и его соавторы также настаивают на необходимости множественных критериев оценки полицентричных систем общественных благ. На рынке частных товаров экономическая эффективность – главный критерий. Но в области публичной политики необходимо еще и оценивать адекватность представления разнообразных общественных интересов и защищенность принципов местного самоопределения.

Множественность управляющих центров дает гражданам наибольший выбор в принятии решений о том, какие услуги им нужны, в каком ассортименте и количестве и какой ценой. В такого рода системе открывается также много возможностей для переговоров граждан с чиновниками графства о решениях, которые устроили бы как общины, так и графство.

Полицентричная система принятия решений по природе своей не может быть застывшей формой. Необходимое разнообразие в ней поддерживается нескончаемым процессом экспериментирования, который постоянно активизируют *публичные предприниматели* на всех уровнях – от местного до федерального.

Возвращаясь к случаям использования общинами природных ресурсов, нужно отметить, что редко бывает, когда границы биофизических районов совпадали бы с границами административного деления. Поэтому жителям необходима возможность создавать новые организации на пересечении юрисдикций. То же самое можно сказать и применительно к другим общественным благам.

Специальные округа по видам благ, разного рода пересечение юрисдикций есть критические компоненты федерализма, – считает В. Остром. Он, правда, признает, что для ученых-федералистов все это спорно, так как они привыкли анализировать отношения между строго очерченными административными единицами разных уровней иерархии. Тем не менее он считает, что «степень совпадения масштабов событий и области юрисдикции есть критический момент разработки федеральных решений».

Составная республика⁴

«Я не вижу причины ограничивать дискуссию об американском федерализме только отношением между федеральным

⁴ Прямой перевод термина Compound Republic.

и штатными правительствами, – пишет Остром. – Принцип федеративности может использоваться (да так оно и есть в американском контексте) для организации многочисленных одновременно действующих режимов». И далее: «Я называю *высокофедеративной* (курс. авт.) политическую систему, имеющую богатую структуру пересекающихся юрисдикций с существенной автономией между ними и существенной степенью демократического контроля внутри каждой из них, подлежащую правовому обеспечению системой конституционного права» [3].

Полицентризм, указывает Остром, дает гражданам больше свободы и широкое поле выбора, если нужно прибегать к помощи властей. Он порождает более богатый массив информации, доступной гражданам, и упрощает доступ к квазирыночным структурам, наиболее близким по эффективности к конкурентным рынкам.

На протяжении всей карьеры Винсент Остром вдохновлялся больше всего двумя книгами – «Демократия в Америке» А. де Токвиля и «Федералист»⁵, отталкиваясь от третьей – «Левиафан» Т. Гоббса.

1981–1982 годы Остром провел в Центре междисциплинарных исследований одного из университетов Германии. Контакты с учеными из разных стран укрепили его во мнении, что разрабатываемые им идеи применимы и далеко за пределами Америки. Например, к случаю ЕС.

Или России.

Итак... Демократия! Все хотят демократию. Но что это такое? Прямой смысл: *власть народа*. Однако правительство⁶ – это явно не народ, напоминает Остром. Люди избирают своих представителей в правительство. И совсем уже не очевидно, что посредством выборов народ правит. А по прямому смыслу, что выходит? Правительство – это то, что правит. Есть и термин: *представительная демократия*.

⁵ «Федералист» – 85 статей, написанных А. Гамильтоном, Дж. Мэдисоном и Дж. Джеем. Обсуждались принципы Конституции Союза Штатов Америки, которой предстояла ратификация штатами. Статьи публиковались поочередно в двух газетах, прежде чем выйти двухтомником в 1788 г.

⁶ Слово «правительство» здесь и далее употребляется в широком смысле – как государственная власть вообще (government). Русскому слову «правительство» в английском отвечают слова administration или cabinet (the Cabinet) .

Обычно считается, что граждане достаточно компетентны, чтобы избирать своими лидерами лучших представителей, но недостаточно компетентны, чтобы самим решать свои собственные проблемы.

Вспомним, кстати: традиционно полагают, что прямое самоуправление народа осуществимо только в небольших общинах, какими были древние Афины или Великий Новгород. Вопрос: можно ли представить себе современное общество, где народ действительно управлял бы сам собой? И что могла бы являть собой такая политическая система?

Прежде всего, это будет не та система, какая имела место в Афинах или Новгороде, где, как считается (верно или нет), государственные вопросы решались общим собранием граждан по большинству голосов. Ключевое слово у Острома: *федерализм*. Главная идея Острома: федерализм, как он воплощен в Конституции США, не есть просто форма государства, это нечто большее. Это способ решения проблем, даже образ жизни.

Общий принцип нам знаком по предыдущему изложению. Это полицентризм с возможностью пересечения юрисдикций. В своей программной книге [4] Остром развивает идеи Гамильтона и Мэдисона, показывая, что выдвинутые ими принципы федерализма справедливы не только на уровне отношений федеральной власти и штатов.

Последний вопрос, заметим от себя, был главным для «федералистов», потому что речь шла о создании Союза Штатов. На местном уровне в те времена проблем не было – все обстояло вполне, так сказать, полицентрично.

Теперь недостаточно просто призывать вернуться к тому, что было за два века до нас. Теперь нужна теория, которая показывала бы возможность и преимущества полицентризма. Остром находит такую теорию у «федералистов».

В конечном счете, пишет Остром, «основной конститутивный элемент каждой единицы управления – это индивид». И каждый орган управления должен быть в состоянии артикулировать ожидания людей, реагировать на запросы индивидов и обеспечивать решения для индивидов, а не коллективов. Каждый управленческий орган должен быть автономным и обладать как исполнительной, так и юридической властью, чтобы проводить свои решения в качестве законов.

Когда создавалась Конституция США, все внимание было сфокусировано на двухуровневой системе: отношения между федеральной властью и штатами. Точно так же, однако, могут выглядеть отношения между правительством штата и составляющих его общин. Именно по такому пути пошла Конституционная Конвенция штата Калифорния в 1879 г., сообщает Остром. В литературе также описаны примеры федеративных городов.

Общий принцип в том, что решение инкорпорироваться, то есть, организовать самоуправление, собственный муниципалитет, принимается местными гражданами. У них – власть формулировать и изменять учредительные документы (хартию корпорации). И в этом – «все атрибуты, которые я связываю с федеративной системой правления».

Основные особенности федерализма, по Острому, таковы.

– *Принцип «союза», или «завета»* в библейском смысле слова. Он относится к отношениям между членами общества и между ними и административными единицами. Это принцип взаимности обязательств и обоюдной ответственности.

– *Плюрализм институтов управления.* Многообразные органы управления, отвечающие различным группам интересов, могут сосуществовать друг с другом. Люди сами формируют правила и устанавливают взаимно приемлемые условия поведения. Это способствует укреплению верховенства закона. Власть широко распределяется между членами общины.

– *Конституционные правила.* Из двух предыдущих признаков следует, что в обществе должны существовать четкие и понятные правила, при которых люди используют основные прерогативы управления своими собственными делами и могут спрашивать со своих выборных все, что полагается. Последнее называется: *normative inquiry* – нормативный запрос, или нормативная проверка.

– *Состязательность.* В противоположность обычной системе иерархии команд «сверху вниз» и рапортов «снизу вверх», полицентризм и многообразие институтов управления создают условия для состязания и взаимных «сдержек и противовесов». Метод нормативных запросов и проверок позволяет цивилизовать конфликты и открывать новые пути их разрешения.

– *Активное участие граждан в публичных делах.* Не выборы и не ходатайства характеризуют способность общества к самоорганизации и самоуправлению, а участие граждан в организации мероприятий ради достижения определенных целей. «Характер демократического общества проявляется в готовности людей самим иметь дело с проблемными ситуациями, вместо того, чтобы ждать решения таковых от кого-то другого».

– *Реформируемость.* Способность к самореформированию – залог устойчивости самоуправляющихся обществ. Основная задача здесь – мобилизовать интеллектуальные способности граждан ради перестройки структур человеческих ассоциаций в контексте многообразного взаимодействия коллективов и общин. Существование множества автономных публичных предприятий и органов управления создает большие возможности для экспериментов и инноваций. «Федеративное общество есть экспериментирующее общество». Проблемы институциональных слабостей и провалов решаются путем испытания новых идей, включая изменения институциональных структур.

– *Дополняемость.* «Порядок и соперничество совместно формируют человеческую цивилизацию». Кооперация случается, когда люди действуют совместно, имея в виду взаимную выгоду. Конкуренция происходит, когда налицо альтернативные возможности выбора между потенциальными партнерами по кооперации. Конфликт возникает, когда участники создают потенциальную угрозу деятельности других или вмешиваются в нее. Разрешение конфликта происходит, когда вовлеченные в него стороны находят способы обеспечить взаимоувязку своих несопадающих интересов. **Идеалом является самоуправляющееся общество свободных людей.**



Токвиль в своей книге упоминает «одного талантливого писателя», который сравнивал финансовую систему в США и Франции. Тот указал, что бюджеты общин в Америке беспорядочны, и в пример привел бюджет одного из департаментов Франции: «Благодаря централизации, этому достойному удивления творению великого человека, муниципальные бюджеты как больших городов, так и самых скромных, расположенных как

на одном конце королевства, так и на другом, составлены на основе единой методики и по единой схеме», – цитирует Токвиль. И продолжает уже от себя: «Конечно, я восхищаюсь подобным результатом централизации, но в то же время вижу, что большинство французских коммун⁷, чья бухгалтерская отчетность столь совершенна, абсолютно не знают своих истинных интересов и находятся во власти столь глубокой апатии, что общество здесь скорее прозябает, нежели живет. С другой стороны, я наблюдаю, что в аналогичных американских общинах, бюджет которых составлен без всякой методики и, тем более, не по единому образцу, население образованно, деятельно и предприимчиво; я вижу, как общество непрестанно трудится. Это явление не перестает поражать меня: на мой взгляд, основная цель хорошего правительства состоит в том, чтобы добиться благосостояния народа, а вовсе не в том, чтобы установить некий порядок среди нищих людей».

Литература

1. Клисторин В. И. Скромное обаяние государства // ЭКО. – 2015. – № 5. – С. 69–81.
2. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55 (4), 1961.
3. *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*. 3rd ed. Lexington Books, 2008.
4. Остром В. Что такое – американский федерализм // *Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Society*. ICS Press. 1991.
5. Эшби У. Росс. Введение в кибернетику. – М: Иностранная литература, 1959.

⁷ Коммуна – то же самое, что община (community) .

Федерализм и демократия. От идеи до воплощения

В.И. КЛИСТОРИН, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.
E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

Рассмотрены положительные экономические эффекты федерализма, возникающие как от интеграции экономического пространства, так и децентрализации полномочий и ответственности. К эффектам децентрализации относятся более точное соответствие предоставления общественных благ местным потребностям, конкуренция между субъектами федерации за мобильные ресурсы, что поощряет инновации и эксперименты в области государственного управления и служит встроенным ограничителем огосударствления экономики. Рассмотрены критерии и институты федерализма и принципы его реализации. Показана роль местного самоуправления для развития федерализма. Обсуждаются вопросы соотношения федерализма и демократии в терминах комплементарности и субститутов.

Ключевые слова: федерализм, демократия, интеграция, децентрализация, общественные блага, издержки координации, критерии федерализма, местное самоуправление

Эллины, или античные греки, подарили нам множество замечательных вещей: логику Аристотеля, историю Геродота, трагедию и комедию, не говоря уже об архитектуре и Олимпийских играх. Помимо прочего, они передали нам идеи демократии и федерализма. Последний термин происходит от латинского *foedus* и буквально означает союз или соглашение. В Древней Греции полисы действительно создавали множество союзов, но одновременно они создали и нечто большее – федерацию. Независимые полисы имели различные политические системы и формы правления, конкурировали между собой, торговали, конфликтовали, соперничали и даже воевали. Но они образовывали некое единство благодаря языку, культуре, религии, ритуалам и общим священным местам, вроде святилищ в Дельфах или Олимпии.

Разумеется, сегодня демократия и федерализм имеют мало общего с тем, что практиковали греки 2,5 тысячи лет назад. Но основная идея – единство в разнообразии – сохранилась до настоящего времени.

Экономические эффекты федерализма

Около 15 лет назад мне показалось небесполезным обобщить теоретические соображения и гипотезы, объясняющие, почему

федеративные государства могут демонстрировать экономические преимущества над унитарными, почему эффекты масштабов, ожидаемые при централизации и унификации управления и предоставления услуг, могут быть меньше, чем положительные эффекты от децентрализации [1]. Для историков и политологов важны причины и условия, которые привели к той или иной конфигурации власти и определили те или иные решения. Для экономистов важно соотношение социально-экономических выгод и издержек организации власти, поскольку именно это соотношение позволяет обсуждать проблему в терминах эффективности использования ресурсов, потенциальных и реальных темпов роста и устойчивости системы.

В той статье выделялись эффекты интеграции, т. е. снятия барьеров между ранее «независимыми» экономиками, например, при объединении Германии во второй половине XIX века, и собственно федеративные эффекты, связанные с разделением полномочий властей.

Анализ литературы позволяет выявить отдельные факторы, способствующие более эффективному использованию ресурсов и повышению устойчивости социально-экономического развития федеративных государств. При объединении государств в федерацию проявляется эффект масштабов (расширение рынков и антимонопольный эффект), может иметь место сокращение удельных издержек на исполнение отдельных функций (например, оборону или правовое регулирование). Кроме того, благодаря снижению барьеров при перемещении рабочей силы возможны сокращение локализации безработицы, дифференциации доходов и снижение социальной напряженности.

Но специалисты выделяют и собственно положительные эффекты федерализма. Во-первых, передача полномочий и ресурсов региональным и муниципальным органам власти может значительно снизить конфликт интересов при принятии решений и повысить эффективность контроля при производстве общественных благ и выполнении других функций государства. Во-вторых, децентрализация функций по производству общественных благ означает, что местные сообщества сами выбирают, какие именно виды благ наиболее востребованы населением, что вместе с конкуренцией между регионами и городами за мобильные ресурсы может служить своеобразным встроенным

ограничителем функций государства и размеров государственного вмешательства в экономику. Более точное определение местных потребностей и более рациональная трата средств также способствуют эффективности государственных расходов.

Известна так называемая теорема о децентрализации: если она не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решений не хуже с точки зрения общей эффективности. Наконец, федерализм открывает большие возможности для проведения экспериментов в части государственного управления, стимулирования экономического развития и роста, инновационной активности и т. п. Обычно достаточно быстро выявляются позитивные и негативные эффекты реализации политики региональных властей по результатам движения мобильных факторов производства и итогам голосования, в том числе и «ногами», что позволяет исправлять ошибки и распространять положительный опыт. Это так называемая гипотеза Тибу, утверждающая, что «при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, поскольку создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений» [2. С. 293]¹.

Дж. Бьюкенен и Г. Таллок в работе «Расчет согласия» [3. С. 98] показали, что поскольку внешние издержки принятия индивидуальных решений представляют собой убывающую функцию от числа индивидов, принимающих данное решение, а издержки согласования решений представляют растущую функцию, то путем децентрализации процесса принятия решений можно снизить суммарные общественные издержки и число недовольных при принятии решений.

Результаты исследований субсидий на производство общественных благ показывают, что посредством софинансирования можно влиять на «цены» общественных благ и расширять их производство сверх пределов, оптимальных в случае национальной экономики и, тем самым, проводить стратегию территориального развития страны.

Передача части полномочий по выполнению государственных функций вниз означает реальное смещение в сторону минимального государства на федеральном уровне при сохранении общего

¹ Как известно, эта гипотеза была подвергнута критике с разных сторон.

уровня производства общественных благ и государственного вмешательства в экономику. Это обычно устраивает бюрократию и большинство населения. С другой стороны, производство общественных благ на региональном и местном уровнях приобретает черты, сходные с производством частных товаров: здесь также присутствуют и ограниченность доступа к благам (для нерезидентов), и элементы конкуренции.

Некоторые дополнительные аргументы в пользу как федеративного, так и унитарного государственного устройства можно извлечь из опыта преодоления крупнейших кризисов: Великой депрессии и кризиса 2008 г., последствия которого не до конца изжиты и в настоящее время.

В 1930-е годы были популярны представления о том, что эпоха федерализма (равно как и демократии) пришла к концу. Это означало, что федеративные государства, такие как США и некоторые другие, не способны с позиций их институционального устройства отвечать на вызовы, требующие более высокой концентрации ресурсов и оперативности в управлении ими. Это неизбежно должно привести к централизации принятия решений и движению от федеративного устройства к унитарному государству. Но этого не произошло и сейчас – как показал последний кризис, федеративные государства в основном более успешно справляются с новыми вызовами и проблемами [4].

В настоящее время в мире более 25 федеративных государств, причем их список постоянно пополняется, несмотря на драматический распад ряда федераций, таких как Пакистан, СССР, СФРЮ, ЧССР. Ряд унитарных государств, согласно действующим в них конституциям, приобретают черты фактических федераций, в их числе Великобритания, Испания², Италия, Польша, Венгрия и многие другие [5. Р. 13]. Созданы даже специальные термины для их обозначения: «квазифедерации» или «децентрализованные унитарные государства». Не менее 40% жителей земного шара живут в федеративных государствах и еще около 1/3 – в децентрализованных [6. Р. 2].

² Такие государства, как Испания, уже приравнены к федерациям, а Китай следовало бы причислить согласно Конституции КНР (в состав страны входит 5 автономных районов, 3 национальных района и 22 провинции) и, тем более, после объединения с Гонконгом и законодательного оформления последнего в качестве Специального административного района Сянган.

Правда, существует и такая точка зрения, что интерес к федеративному устройству государств высок из-за экономических успехов США, Германии или Швейцарии, которые были достигнуты благодаря политике их правительств, а не из-за совершенства их государственного устройства. Поскольку дискуссии в России по поводу выбора модели федеративного устройства, распределения полномочий между федеральным центром и субъектами РФ, а также в области региональной политики и межбюджетных отношений не стихают, целесообразно вернуться к исходным теоретическим представлениям по проблеме федерализма. Последним по времени призывом к реформе федеративных отношений в России является выступление Е. М. Примакова на заседании «Меркурий-клуба», опубликованное в «Российской газете» 13 января 2015 г.

Критерии федерализма

Существует большое число научных публикаций, содержащих помимо прочего и критерии, которым должны отвечать федеративные государства. Д. Элазар [6. Р. 22–23] выделяет следующие признаки федерализма:

- закрепленные в конституции распределение власти и гарантии центральному и региональным правительствам относительно неизменности их полномочий;
- наличие двухпалатного парламента, представляющего интересы населения и регионов;
- представительство регионов на федеральном уровне через двухпалатный парламент;
- право регионов влиять на процесс изменения конституции страны, но не изменять собственную конституцию в одностороннем порядке;
- наличие децентрализованного правительства, означающее, что полномочия центрального правительства на федеральном уровне выше, чем полномочия регионального правительства на региональном уровне.

Р. Уотс [5. Р. 7] предлагает несколько иные критерии для выделения федеративных систем:

- наличие правительств двух уровней – центрального и регионального;

- закрепленное в конституции распределение законодательной и исполнительной власти и разделение доходных источников между этими двумя уровнями власти;
- представительство регионов на федеральном уровне, обычно в виде второй палаты парламента;
- конституционное право изменять конституцию страны с согласия регионов;
- посредничество в форме судебной системы или референдумов при разрешении конфликтов между правительствами;
- наличие институтов для межправительственного сотрудничества и соответствующие процессы в тех областях, где распределение полномочий не определено или оно пересекается.

Несмотря на некоторые различия в подходах и терминологии, все авторы говорят о том, что признаками федерации являются наличие: 1) полноценного правительства на региональном уровне с разделением властей, 2) собственной финансовой базы и автономного бюджетного процесса на каждом уровне власти и 3) институтов, обеспечивающих переговорный процесс и взаимодействие между уровнями власти в разрешении конфликтов. Важно отметить, что указанные критерии достаточно формальны и не гарантируют сохранения «духа федерализма» в формально федеративном государстве. Даже незначительное отступление от принципов федерализма может угрожать снижением эффективности его институтов. Отсюда и полемическое название статьи в умеренной «Независимой газете» – «Федеративна ли Российская Федерация?» [7].

Соблюдение принципов федерализма, использование федеративных институтов и соблюдение соответствующих их духу процедур принятия решений, с одной стороны, и централизация/децентрализация полномочий и ресурсов – с другой, тесно связаны, но далеко не тождественны. Федерализм – более широкое понятие, нежели децентрализация. В рамках федеративного устройства государства могут осуществляться политика централизации ресурсов и передача полномочий центру. В унитарном государстве могут происходить обратные процессы, но при этом федеративное государство остается федеративным, а унитарное – унитарным. Дело в том, что в первом случае решения вырабатываются и принимаются с согласия и при участии всех уровней власти, во втором – достаточно решения центрального правительства [8. С. 7–16].

Эффективное соотношение централизации и децентрализации полномочий и ресурсов зависит от соблюдения двух фундаментальных принципов. Во-первых, оно должно способствовать максимально полному и эффективному использованию ресурсов страны, дополнять конкуренцию между субъектами экономики конкуренцией между регионами и муниципалитетами за мобильные ресурсы. Во-вторых, необходимо обеспечить максимально возможную степень координации экономической политики всех ветвей и уровней власти. Первое, если не учитывать эффект масштабов, достигается децентрализацией, второе – путем как централизации, если системы контроля «сверху» работают эффективно, так и децентрализации, когда эффективно работает контроль «снизу». В любом случае это подразумевает политическую ответственность властей за принимаемые решения.

Тонкий баланс соотношения полномочий и ответственности, равно как и их распределение между властными структурами невозможно расписать в конституции или в совокупности правовых актов. Поэтому существуют институты участия регионов в формировании общегосударственной политики (верхняя палата парламента, ратификация региональными парламентами отдельных актов федерального правительства, референдумы и т. д.), а также суд для разрешения конфликтных ситуаций. Но необходимым условием для функционирования указанных институтов являются полноценная субъектность и относительная независимость всех участников. Кроме того, видимо, должны иметь место некоторые ментальные особенности населения – способность к самоорганизации, ощущение гражданства города, региона и страны, уверенность в правовом характере государства.

Немного о демократии

Поскольку теории федерализма и демократии формировались под большим влиянием опыта США, а большинство федеративных государств несомненно являются демократическими, многие исследователи считали статистически значимой связь между этими характеристиками. Другие, такие как Д. Элазар, полагали, что федерализация является путем к становлению демократии, которая способствует формированию эффективного федерализма.

С другой стороны, В. Райкер писал: «Я уверен, что между федерализмом и демократией не существует простой причинной связи» [9. Р. 15]. Другие исследователи также допускали

устойчивость федеративных государств в недемократических обществах. Суть проблемы видится в том, что долгое время демократия считалась уделом стран со сравнительно немногочисленным населением.

Переход к представительной демократии вроде бы снимал эту проблему, но создавал другую – повышение экономической и политической роли особых каст: политиков и чиновников, что неминуемо вело к унификации и стандартизации в перераспределении ресурсов и расширению возможностей для популистов. Отсюда – тенденции к унитаризму во многих федеративных государствах. Многие исследователи указывали на недемократичность процедур голосования и принятия решений в федеративных государствах, поскольку часто нарушается принцип «один человек – один голос». С другой стороны, Дж. Мэдисон считал, что большое государство с многочисленным населением и представительной демократией является наиболее надежной гарантией от распада страны, что искупает проблемы представительной демократии и федерализма.

Противовесом этим тенденциям может служить перераспределение полномочий и ресурсов на муниципальный уровень, т. е. применение принципов федерализма на уровне субъектов федерации. Именно состояние и тенденции в развитии местного самоуправления являются важным индикатором реального федерализма и демократии в той или иной стране [10].

Кроме того, в недемократических государствах центральные власти имеют возможность не только определять экономические и политические приоритеты граждан и предопределять их выбор, но и не вступают в диалог с кем бы то ни было, включая и власти субъектов федерации и муниципалитетов. Это означает, что все-таки связь между принципами демократии и федерализма имеет место.

Заключение

Продолжение дискуссий о федерализме в Российской Федерации вызывает очевидный вопрос о том, почему эта тема столь актуальна. Представляется, что дело не столько в огромных различиях между регионами России, очевидной асимметрии в политико-экономическом положении субъектов РФ и технических сложностях построения и совершенствования межбюджетных отношений и даже не в тех экономических трудностях,

которые переживает Россия. Если внимательно перечитать соответствующие главы последней книги Е. М. Примакова [11], то возникает ощущение: автор понимает, что для преодоления нынешней экономической ситуации необходима конкуренция.

Поскольку политическая и, в значительной степени, экономическая конкуренция в современной России институционально ограничены, то единственное поле, где конкуренция возможна и даже желательна, – это конкуренция между регионами и городами за ограниченные ресурсы. Такая конкуренция должна привести к сокращению неоправданных расходов, повышению эффективности расходов государства, снижению обязательств федерального центра и возможности более точно оценивать результаты деятельности региональных властей. Это очень напоминает концепцию федерализма, создающего рынок, популярную около 15 лет назад. Если считать федерализм субститутотом демократии, то Е. М. Примаков абсолютно прав.

Литература

1. Клисторин В. И. Экономические основания бюджетного федерализма // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 4. – С. 18–34.
2. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. – М.: Аспект Пресс, 1996.
3. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. Джеймс М. Бьюкенен. Соч. Пер. с англ. Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. /Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Нуреев Р. М. и др. – М.: Таурус Альфа, 1997.
4. Клисторин В. И. Федеративные отношения в периоды экономической турбулентности // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 91–106.
5. Watts R. L. Comparing federal systems. Queen's University and the McGill-Queen's University Press. – Montreal & Kingston – London – Ithaca, 1999.
6. Elazar D. J. Exploring federalism. Tuscaloosa, Alabama & London: The University of Alabama Press, 1991.
7. Независимая газета. – 2015. – 22 мая. URL: http://www.ng.ru/editorial/2015-05-22/2_red.html
8. Основы теории и практики федерализма. – Лейвен, Бельгия: Институт европейской политики Католического университета г. Лейвена, 1999. – 323 с.
9. Riker B. Federalism: Origin, Operation, Significance. – Boston, 1964.
10. Клисторин В. И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41–54.
11. Примаков Е. М. Россия: надежды и тревоги. – М.: ЗАО Издательство Центрполиграф, 2015. – 244 с.

Модернизация сельской экономики и достижение продовольственной безопасности*

А.С. МАРШАЛОВА, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,

В.И. БАКУЛИНА, кандидат экономических наук, начальник департамента по социально-экономическим вопросам аппарата Законодательного собрания Новосибирской области

В статье рассматриваются вопросы, связанные с продовольственной безопасностью России. Экономические санкции, которые принимаются западными странами в отношении России, вызывают неизбежные потери, связанные с ограничением выбора управленческих решений. Тем не менее появляются объективные условия, вынуждающие искать пути для выхода из сложившейся ситуации. Важно лишь понимать, что превращение проблем, вызванных санкциями, в возможности не происходит само собой, автоматически, а требует серьезных изменений в системе управления. На примере Новосибирской области рассматриваются первоочередные управленческие решения, призванные переломить негативные тенденции в развитии сельских муниципальных образований и повысить эффективность развития агропродовольственного комплекса.

Ключевые слова: санкции, национальная безопасность, импорт продовольствия, сельские муниципальные образования, модернизация сельской экономики, эффективность, комплексный подход, институциональная система реализации стратегических решений

Санкции как повод для анализа

Экономические санкции, введенные западными странами против России, и все возрастающее давление крайне негативных внешних факторов на финансово-экономическую ситуацию в стране ведут к тому, что сырьевой экспорт уже не в состоянии компенсировать недостатки и потери, вызванные общей неэффективностью российской системы управления. Неоспоримым доказательством неэффективности этой системы является практически полное отсутствие положительных результатов в достижении социально-экономических целей и сформулиро-

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14–12–54002а/р) .

ванных приоритетных направлений экономического развития. Это касается и сферы продовольственной безопасности, о которой можно говорить лишь тогда, когда рынок продовольственных товаров, особенно продуктов первой необходимости, будет формироваться преимущественно за счет продукции отечественных производителей, и поэтому страна будет мало зависеть от мирового рынка, от курса рубля на валютном рынке, изменений политических и внешнеэкономических отношений с другими государствами.

В структуре валового регионального продукта Российской Федерации удельный вес сельскохозяйственного производства в 2005–2012 гг. составлял 4,2–5,2%. Доля агропродовольственного комплекса в 2010 г., по данным официальной статистики, составила 7%. В некоторых субъектах Федерации, для которых характерна агропромышленная специализация, доля агропродовольственного комплекса в региональном валовом продукте значительно выше: так, например, в Алтайском крае она составила 20,0%, в Орловской области – 19,2%, в Ставропольском крае – 17,1%, в Краснодарском крае – 16,7%, в Белгородской области – 15,8%, а в Новосибирской области – 11,3%. Более высокая доля АПК в валовом продукте Новосибирской области позволяет нам рассматривать проблемы сельских муниципальных образований на ее примере.

Анализ российского продовольственного рынка показывает, что значительная часть продовольственных товаров представлена импортом (табл. 1–3).

Таблица 1. Товарная структура оборота розничной торговли в РФ в 2000–2012 гг., %

Продукция	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Все товары	100	100	100	100	100	100	100
Пищевые продукты	46,5	45,7	46,6	48,6	48,6	47,7	46,6
Мясо и мясопродукты	10,1	10,4	8,2	8,3	8,1	8,0	7,9
Масло животное	1,3	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Растительное масло	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6
Сыры	1,3	1,4	1,2	1,2	1,3	1,0	1,0
Сахар	1,5	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Обувь кожаная	4,8	3,8	3,0	2,9	2,8	2,5	2,5

Таблица 2. Структура товарных ресурсов в РФ в 2000–2012 гг., %

Товарные ресурсы	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
В целом	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Собственное производство	60	55	54	53	56	59	56	67	66
Импорт	40	45	46	47	44	41	44	33	34

Таблица 3. Доля импорта в товарных ресурсах в РФ в 2000–2012 гг., %

Товарные ресурсы	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Мясо и птица	45,9	45,7	44,2	43,8	38,2	32,2	30,0	30,3
Масло животное	35,8	37,6	32,0	27,0	27,1	30,6	32,2	35,3
Сыр	46,5	40,9	42,6	41,3	41,2	47,5	46,1	47,8
Растительное масло	31,9	23,2	26,3	31,2	18,5	23,3	22,0	16,1

Таким образом, почти половину ресурсов розничного рынка составляет импорт. Доля импорта таких продуктов, как мясо, масло, сыр, очень значительна [2]. При этом у России есть большие возможности увеличения выпуска сельскохозяйственной продукции. Страна занимает первое место в мире по наличию пахотных земель, примерно четверть ее населения пока еще живет в сельской местности и не полностью утратила навыки к занятию сельскохозяйственным производством, а значительная часть сельской экономики характеризуется доиндустриальным уровнем агротехнологического развития и, соответственно, крайне низкой производительностью труда.

Но, обладая потенциальными конкурентными преимуществами, необходимыми для развития агропродовольственного комплекса, Россия использует их крайне неэффективно, хотя сохранение сельских муниципальных образований, модернизация сельской экономики отвечают жизненно важным интересам государства и служат решению одной из проблем национальной безопасности.

Проблемы сельских муниципальных образований, порождающие угрозы национальной безопасности

К сожалению, современное социально-экономическое состояние большинства сельских муниципальных образований и сложившиеся тенденции их развития свидетельствуют о том, что процесс деградации сельской экономики продолжается. Динамика

численности населения, которая может служить интегральным индексом уровня и качества жизни, показывает, что, например, в Новосибирской области во всех сельских муниципальных районах за прошедшие десять лет этот показатель сократился, причем в некоторых – почти на четверть.

В таблице 4 дана обобщенная характеристика состояния сельских муниципальных районов Новосибирской области.

Таблица 4. Основные характеристики состояния социально-экономического развития сельских муниципальных районов Новосибирской области

Характеристика состояния	Причины и особенности проявления
Низкая производительность труда	Преобладание индивидуального сельскохозяйственного производства, в котором не используются современные агротехнологии. Доиндустриальный уклад технологического производства
Отсутствие современной переработки сельхозсырья	Инвестиционная непривлекательность сельских территорий из-за неразвитости производственной, социальной и рыночной инфраструктуры, невысокого уровня человеческого потенциала
Низкая конкурентоспособность производимой продукции	Отсутствие перерабатывающих мощностей, торгово-сбытовой инфраструктуры, высокие затраты на хранение и доставку продукции, высокие барьеры вхождения на рынок
Низкие денежные доходы населения	Отсутствие высокодоходных рабочих мест, большая занятость в индивидуальном хозяйстве, маленькие зарплаты и пенсии. Высокий уровень безработицы
Устаревшая или отсутствующая социально-бытовая инфраструктура	Отсутствуют социально-бытовые услуги, некомплектованность больниц и школ специалистами еще больше снижает качество жизни населения сельских районов
Неблагоприятная демографическая ситуация	Высокая смертность, отъезд молодежи из села ведет к старению и сокращению численности населения

Необходимо подчеркнуть, что неблагоприятное социально-экономическое состояние сельских территорий ведет не только к тому, что значительная часть населения России живет в условиях, недостойных человека. Сохранение существующих тенденций в развитии сельских муниципальных районов будет сопровождаться ростом недовольства людей и их бегством из села. И этот процесс вызовет серьезные последствия для национальной безопасности государства.

Основные угрозы, связанные с низким уровнем социально-экономического развития сельских муниципальных районов, таковы.

1. Продовольственная зависимость от импорта.

Имя все необходимые ресурсы для развития агропродовольственного комплекса, постоянно рассуждая о необходимости

диверсификации экономики отдавать продовольственный рынок зарубежному производителю крайне нецелесообразно, так как в современном мире продовольственная зависимость может угрожать потерей независимости страны.

2. Пространственное обезлюдение.

Изменение системы расселения населения, ликвидация сельских населенных пунктов, гипертрофированная урбанизация приведут к обезлюдению пространства страны, к деградации сельскохозяйственных земель. В условиях, когда миру угрожает продовольственный дефицит, возможны не только агрессивные посягательства на наши ресурсы (земля, вода), но и политическое давление мирового сообщества на Россию, которая ведет себя как «собака на сене» и не желает делиться своими неиспользуемыми ресурсами.

3. Социальные угрозы.

Чрезмерная дифференциация в уровне жизни в различных районах страны и большая доля населения, проживающего за чертой бедности, создают угрозу социального взрыва, предпосылки для внутренних и внешних сил дестабилизировать обстановку в стране, чтобы достичь целей, которые могут не отвечать интересам большей части общества.

4. Снижение качества человеческого потенциала.

Плохие социально-бытовые условия, отсутствие работы подрывают здоровье населения, снижают стимулы к повышению образовательного уровня, усиливают распространение негативных привычек (алкоголизм, наркомания).

Предупреждение этих угроз определяется множеством факторов и условий, но направление их решения общее – развитие и модернизация экономики сельских муниципальных районов [4, 5].

Система управления как главный резерв повышения эффективности экономики

Очевидно, что для повышения эффективности социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований необходимо совершенствование всей системы управления. Это – сложная проблема, которую не следует упрощенно сводить, как это часто выглядит на практике, к наращиванию объемов выделения финансовых ресурсов на поддержку сельско-

хозяйственного сектора экономики. Общение с руководителями крупных хозяйств и фермерами показывает, что главной угрозой для развития сельскохозяйственного производства они считают, прежде всего, кадровый дефицит, отсутствие специалистов, хотя и финансовая проблема также решается с трудом. Но привлечь специалистов при таком низком уровне социального развития и качестве жизни в сельских районах – задача практически неразрешимая. Таким образом, системная проблема должна решаться системно, комплексно.

В условиях глобализации мировой экономики, когда вопросы разделения труда и развития интеграционных связей решаются в рамках транснациональных компаний, заниматься разработкой стратегий отдельных муниципальных образований бесперспективно. В советское время в рамках государства, союзных республик, краев и областей разрабатывались схемы развития и размещения производительных сил с целью определения рациональной специализации каждой территории и развития интеграционных связей. Практика создания таких схем утеряна, но потребность в новых подходах к управлению пространственным развитием осталась.

Опыт развитых стран показывает, что усиление конкурентных преимуществ территорий обеспечивается за счет использования новых подходов к формированию их хозяйственных комплексов, в частности кластерного [6, 7]. Кластерный подход является инструментом рыночной экономики, в которой основополагающее понятие – конкуренция. Кластер – это неформальное объединение взаимосвязанных и взаимозависимых структур, между которыми складываются отношения, основанные на понимании наличия общих интересов и необходимости взаимодействия в условиях жесткой конкурентной среды. Кластеры не создаются путем принятия административных решений, их появление возможно при достижении такого уровня развития рыночных отношений, когда предпринимательские структуры не только ощущают действие конкурентной среды, но и осознают потребность в развитии партнерских отношений с потенциальными конкурентами для усиления своих позиций на рынке.

Потребность в формировании локальных кластеров определяется следующими причинами:

- муниципальные образования являются конкурентами по привлечению инвестиций, квалифицированных кадров;

- на территории каждого муниципального образования нереально обеспечить развитие всей совокупности современных производств по переработке имеющихся ресурсов. Каждое небольшое муниципальное образование не может иметь свой современный рентабельный мелькомбинат, молокозавод, кирпичный завод, развитую торгово-сбытовую сферу для сбыта своей продукции;
- конкуренция между перерабатывающими предприятиями может привести к их ослаблению.

Цель формирования локальных кластеров состоит в создании благоприятных условий для развития территорий на основе рациональной пространственной специализации и модернизации экономики. Кластерный подход призван определить центры развития территорий, реализующие их экономический потенциал, обеспеченные необходимой ресурсной базой, ориентированные на реальную емкость рынка и способные производить конкурентоспособную продукцию на основе использования современных технологий.

Роль исполнительных органов субъектов Федерации состоит в том, чтобы не ждать, когда муниципальные образования осознают необходимость объединения своих интересов, а выявлять потенциальные кластеры и способствовать их формированию путем создания институциональной среды и использования экономических и организационных методов, стимулирующих развитие отношений между структурными элементами кластера. Для исполнительных органов субъектов Федерации кластерная политика означает координацию проектов по развитию ключевых кластеров и их всестороннюю поддержку.

Результаты исследований конкретных сельских территорий показывают, что наряду с объективными факторами (устаревшие фонды, отсталая инфраструктура или ее отсутствие, удаленность районов от основных рынков сбыта, недостаточность собственного инвестиционного потенциала, низкий уровень жизни населения), которые негативно влияют на эффективность развития экономики муниципальных образований области, имеются и значительные неиспользованные возможности, реализация которых позволит переломить ситуацию. Во-первых, необходимо возродить жизнеспособную кооперацию в сельском хозяйстве, потому что исключительно личное подсобное хозяйство не имеет ресурсов для использования достижений современной

агротехнической науки и не может обеспечить производство конкурентоспособной товарной продукции. Во-вторых, районы нуждаются в создании современной перерабатывающей промышленности. В-третьих, на основе кластерного подхода необходимо определить точки роста экономики района и рациональную экономическую интеграцию территорий каждого района или их объединений.

Таким образом, реализация имеющихся конкурентных возможностей требует серьезных изменений в системе управления. К числу первоочередных управленческих решений в Новосибирской области отнесаются следующие.

1. Формирование региональных агропромышленных кластеров. При разработке стратегии развития кластеров необходимо учитывать слабость экономики муниципальных районов и решать задачу территориально-отраслевого взаимодействия. В рамках кластерного подхода важно осуществить не только зонирование территорий муниципальных районов, но и определить эффективные точки роста в каждой зоне, их специализацию и внутрикластерные экономические связи, а также оценить роль и место каждого кластера в формировании внутреннего продовольственного рынка и возможность участия в развитии межрайонных экономических связей. Роль исполнительных органов власти области состоит в создании организационных условий для формирования кластеров, разработке и реализации проектов развития инфраструктуры, стимулировании привлечения инвестиционных ресурсов и прямой финансовой поддержке предпринимателей. В области должна быть разработана программа поддержки территориальных кластеров в сфере АПК.

2. Экономика села находится на начальной стадии индустриализации аграрного производства и не сможет развиваться без активной государственной политики в отношении сельских территорий. Руководители хозяйств и фермеры повсеместно отмечают, что переход на предоставление субсидий на 1 га пашни ухудшил финансовые условия государственной поддержки, такой подход не стимулирует применение современной агротехники, внесение необходимого количества удобрений, обработку земли гербицидами и т. д. Поэтому сама система государственной поддержки нуждается в серьезной корректировке. Однако для этого требуется комплексный подход.

Без активной, своевременной государственной поддержки сельхозпроизводителей, жилищного строительства и инфраструктурного обустройства села перспективы его развития весьма пессимистичны.

3. Повышение эффективности сельскохозяйственного производства требует принятия решений и программ, стимулирующих не только обеспечение техникой, но и возрождение кооперации крупных и мелких товаропроизводителей, способной повысить производительность труда за счет использования достижений агротехники, развития заготовительной и сбытовой инфраструктуры.

4. Отсутствие первичной переработки сельскохозяйственного сырья, перерабатывающей промышленности тормозит развитие сельского хозяйства и всей экономики районов, ведет к потере собственного рынка продовольствия. Для привлечения инвесторов необходимо выходить с инвестиционными предложениями на инвестиционные площадки – с проектами строительства в сельских районах убойных цехов, мясоперерабатывающих комплексов, мини-заводов по производству молочной продукции, элеваторов.

5. Развитие дорожного строительства. Новосибирская область по качеству автомобильных дорог и по количеству дорог с твердым покрытием занимает далеко не передовые позиции в РФ и Сибирском федеральном округе. Исследования показали, что около 30% урожая теряется во время его перевозок по дорогам области. Без дорожного строительства и специализированного транспорта невозможны интеграция экономики поселений, развитие промышленных предприятий. Строительство дорог и повышение их качества, развитие специализированных транспортных предприятий необходимы для повышения эффективности экономики села. В программах комплексного развития муниципальных районов области следует обозначить первоочередность строительства дорог с твердым покрытием в соответствии со стратегией социально-экономического развития районов и муниципальных поселений и обеспечить экономическую поддержку их реализации.

6. Ускорение газификации территории области. Опыт одного из районов области – Маслянинского – показал, что газификация дала существенный импульс его развитию. Ускорение газификации промышленного Тогучинского района создаст предпосылки для формирования крупного областного строительного кластера,

включающего строительную базу Тогучинского, Черепановского и Искитимского районов. Отсутствие сетевого газа в Тогучинском районе сдерживает реализацию инвестиционного проекта по производству нового высокотехнологичного производства утеплительного и конструкционного материала. В Новосибирскую область утеплительный материал для объектов строительства завозится, и создание такого завода позволит снизить затраты на строительство социальных объектов и жилья и будет способствовать повышению эффективности хозяйственного комплекса области.

Состояние строительного комплекса служит индикатором степени благополучия всей экономической системы. Поэтому, во-первых, раз в два-три года необходимо пересматривать программу газификации области для оценки результатов и уточнения приоритетов и очередности ввода участков газопровода высокого давления. Во-вторых, оценка эффективности реализации программы должна учитывать рост экономического потенциала территорий, обусловленного приходом в районы сетевого газа, т. е. не только сегодняшние, но и ожидаемые результаты. В-третьих, программа газификации области, по сути, является самокупаемой за счет присоединения новых потребителей газа, поэтому привлечение кредитных ресурсов на ее реализацию в условиях дефицита бюджетных средств будет одним из инструментов реализации программы. В-четвертых, не прекращая поиск потребителей газа за рубежом, не стоит забывать и о газификации собственной экономики как о серьезном факторе ее развития (уровень газификации Новосибирской области не превышает 25%).

7. Для обеспечения сельских муниципальных образований квалифицированными специалистами необходимо принять решение об обязательном распределении выпускников, обучающихся на бюджетной основе, на социально важные объекты, в том числе и в сельские районы области, при условии обеспечения их благоустроенным жильем и достойной зарплатой.

*** * ***

Главные инновации, в которых нуждается Россия, лежат в области системы управления.

Реализацию логики и концепции развития советской экономики обеспечивала взаимосвязанная институциональная

система. Крах советской экономики говорит о том, что эта институциональная система была недостаточно эффективна, но она существовала, на ее основе реализованы крупные экономические проекты, до сих пор позволяющие стране держаться на плаву. Под современной экономической политикой, которая периодически формулируется в различных долгосрочных концепциях, стратегиях, дорожных картах, нет институциональной системы, способной обеспечить их воплощение в жизнь. Поэтому не случайно декларируемая модернизация сменяется курсом на инновационное развитие, вслед за которым идет реиндустриализация экономики. Есть опасность, что ее ждет та же судьба, что и предыдущие начинания.

Без четкого представления о модели российской экономики и формирования адекватной ей системы управления со всеми необходимыми атрибутами (целеполагание, прогнозирование, институциональные оргструктуры, инструменты управления) период деклараций может затянуться надолго.

Литература

1. *Казанцев С. В.* Защищенность экономики регионов России. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014.
2. *Щетинина И. В., Балашов А. П.* Проблемы продовольственной безопасности страны: место Сибири в их решении // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 4. – С. 118–133.
3. *Чудаева О. В., Соболева С. В.* Снижение численности населения трудоспособного возраста – вызов для экономического развития // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и инноваций: Материалы международной научно-практической конференции. – НГТУ, Нижний Новгород, 2014. – С. 555–561.
4. *Маршалова А. С., Новоселов А. С.* Модернизация экономики сельских муниципальных образований // Россия: тенденции и перспективы развития: Ежегодник. – Вып. 7. – ИНИОН РАН, 2012. Ч.1. – С. 537–538.
5. Конкурентоспособность и стратегические направления развития региона. – Новосибирск, 2008.
6. *Портер М.* Конкуренция. – М., 2005.
7. *Марков Л. С., Ягольницер М. А.* Кластеры: формализация взаимосвязей в неформализованных производственных структурах. – Новосибирск, 2006.

Прагматизм прогнозов экономического развития страны¹

В. Ю. МАЛОВ, доктор экономических наук, заведующий сектором.

E-mail: malov@ieie.nsc.ru

Б. В. МЕЛЕНТЬЕВ, доктор экономических наук. E-mail: melentev@ieie.nsc.ru

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

E-mail: tarasova.o.vl@gmail.com

В статье дан обзор выполненных за последние 20 лет исследований института по развитию хозяйственных комплексов азиатской части страны и севера Европейской России. Показано, что многие прогнозы, сделанные на основе использования разработанного межотраслевого инструментария, сбываются. Представлен прогноз развития экономики на перспективу. Рассматривается вероятная относительно менее благоприятная комбинация внешних и внутренних условий. Особенность прогноза – его трактовка в производственных показателях выпуска продукции, как базы входящего в его состав более широко используемого в СМИ показателя ВВП (ВРП).

Ключевые слова: прогнозирование экономического развития, транспортная система, азиатская часть России, корпорации и государство, региональная экономическая политика, предупреждение угроз, межотраслевые межрегиональные модели

Прикладной задачей исследований экономической науки является предвидение ситуаций на основе знаний о закономерностях изменений объекта исследований. Одна из таких задач – прогнозы изменений в хозяйственных комплексах отдельных регионов и страны в целом по мере изменений технологий, сбыта, геополитической обстановки, ситуации на мировых рынках и т. п. Такие прогнозы всегда составляли прагматическую основу исследований, а их комплексное обоснование базировалось на расчетах по специальным межрегиональным модельным инструментам. Если во времена существования СССР неперенным внешним фактором для таких расчетов являлись задания руководящих органов и пятилетние планы, то сегодня они, к сожалению, относятся больше к сфере научных изысканий, видимо, из-за коммерческой закрытости большинства отраслевых проектов развития, хотя открытость таких проектов облегчала бы

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 13-02-00413.

оценку их эффективности с позиций всего народного хозяйства как возможных вариантов развития. Именно на основе такого традиционного подхода к составлению прогнозов – «от народного хозяйства в целом к отдельному региону» – продолжают базироваться наши исследования последних 20 лет. Одно из них касалось перспектив развития транспортной системы страны в условиях новой экономической и геополитической ситуации.

Транссиб как основа международного транспортного коридора

Сразу после распада Советского Союза стало ясно, что изменится и конфигурация будущих транспортных потоков. Новое начертание государственных границ предопределит и саму возможность их пересечения для осуществления международных перевозок. С другой стороны, движение России по направлению к созданию более открытой экономики позволяло ориентироваться на уже имеющийся задел по транспортным коммуникациям для обеспечения связанности государств Европы и стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Китай, Южная Корея, Тайвань, Япония и др.).

В начале 1990-х годов российские железные дороги по своему техническому оснащению выглядели неплохо, например, по сравнению с китайскими. Особенно выделялся Транссиб – двухпутная электрифицированная дорога от Владивостока до Бреста, позволяющая за семь дней преодолеть почти 10 тыс. км и перевезти почти 100 млн т различных грузов. Естественно, что в недрах транспортных ведомств (включая «РЖД») сразу сформировался проект по перспективам перевозок 2 млн международных контейнеров между Азией и Европой, который смог бы приносить в казну России несколько миллиардов долларов в год.

Наши исследования показали, что это далеко не так: и прибыль будет гораздо скромнее, и затраты на эту скоростную доставку значительны. Другой путь – морской – хоть и более медленный, но существенно дешевле. Да и резервов провозных способностей на Транссибе было не так уж и много, особенно с учетом необходимости активизации внутрироссийских перевозок.

Тогда, в середине 1990-х годов, был сделан такой вывод [1]. У России есть 15, максимум 20 лет «форы» перед китайскими

железными дорогами для использования имеющихся преимуществ Транссиба. Но в течение этого периода надо срочно модернизировать Транссиб и создать новый широтный транспортный коридор в составе БАМ – Севсиб – Баренцкомур как «дублер» Транссиба, ориентированный на «медленные» внутрироссийские грузовые перевозки, включая экспортные направления.

В настоящее время споры о том, как может быть организован транспортный коридор Азия – Европа, бессмысленны. Преимущества китайских вариантов и, главное, потенциал их железнодорожной политики очевидны. Россия упустила эту «фору», и сегодня ни проект ТЕПР («Транс-Евразийский пояс развития»), выдвинутый главой РЖД В. Якуниным на заседании Президиума РАН в марте 2014 г., ни проект «Восточный полигон» (комплексный, но прежде всего железнодорожный проект «расшивки» узких мест Транссиба и БАМа и модернизации этих магистралей) не смогут существенно изменить ситуацию. Хорошо, если эти проекты дадут новый импульс развитию регионов Сибири и Дальнего Востока. Но о крупных контейнерных перевозках или о скоростном пассажирском сообщении между Тихоокеанским и Атлантическим побережьем с использованием Транссиба, к сожалению, можно забыть – его заняли «южные варианты».

Нижнее Приангарье: кое-что всё же реализовали

Идея освоения Нижнего Приангарья как составной части Ангаро-Енисейского проекта обсуждалась начиная с 1935 г. как логическое продолжение ГОЭЛРО в Восточной Сибири. Война остановила эти планы, но уже с 1958 г. к ним стали возвращаться. Конечно, первоочередными регионами нового освоения были более южные районы Красноярского края и Иркутской области, но идея нового широтного железнодорожного хода по правому берегу р. Ангара (как раз по территории Нижнего Приангарья) не отменялась. Наконец, в конце 1980-х годов в ИЭОПП СО РАН совместно с красноярскими проектными организациями, СОПСом и администрацией Красноярского края была начата работа по подготовке материалов для обоснования долгосрочного проекта «Нижнее Приангарье». Предполагался выход на районную планировку как инженерный документ уже перед непосредственным строительством [2].

Несмотря на трудности того периода, эта работа была сделана, и в середине 1990-х годов Правительством РФ утвержден проект и выделены бюджетные средства на первоочередные транспортные и энергетические проекты. Кризис 1998 г. остановил все работы, и только к 2004 г. за эту идею взялось новое руководство края. Вероятно, им не были нужны наши балансовые расчеты потребностей в трудовых и финансовых ресурсах, оценки реальных сроков создания объектов. От части транспортных объектов вообще решили отказаться (ради достижения приемлемого уровня рентабельности бюджетных средств), хотя без них часть производственных объектов просто не могла функционировать.

Показательно, что районная планировка, выполненная институтом урбанистики (Санкт-Петербург), полностью подтвердила наши предложения по пространственной структуре хозяйства Нижнего Приангарья. В том числе и необходимость создания Северо-сибирской железнодорожной магистрали по правому берегу р. Ангара. Но главное – то, что «доводка» этого проекта была поручена организации, обладавшей «пробивной силой» в только что созданном инвестиционном фонде, из которого проект успел получить средства для завершения строительства Богучанской ГЭС и автодороги до Кодинска. Большинство других заявленных производственных объектов пока остаются на бумаге.

Варианты «Силы Сибири»: в чьих интересах?

Проекты Нижнего Приангарья середины 1980-х годов ориентировались на возможность использования нефтегазовых месторождений юга Эвенкии как для развития газо- и нефтехимии, так и для газификации городов и поселков Красноярского края. К 2005 г. появились варианты передачи значительного количества газа в Китай, причем и с месторождений севера Иркутской области и Якутии. Было предложено несколько вариантов транспортировок, и во всех случаях предполагался отбор гелия на территории России, предположительно в районе г. Саянск.

ИЭОПП СО РАН были оценены разные варианты: как собственно транспортировки газа, так и создания предприятий по глубокой переработке «жирного» восточносибирского газа. Рассматривалась и возможность создания перерабатывающих предприятий на территории Китая. Оценка велась с позиций интересов как РФ, так и нашего газового монополиста – организа-

ции с государственным участием, но имеющей ярко выраженный коммерческий интерес. Оказалось, что при выборе варианта развития газовой отрасли в Восточной Сибири интересы «Газпрома» совпадают с интересами Китая: наиболее выгодно с точки зрения получения максимального денежного эффекта создавать газопереработку на территории КНР, а не в России. Причина очевидна: в Китае дешевле и труд, и процесс строительства, ближе конечный потребитель и ниже материальные затраты. Проведение газопровода по южному варианту, позволяющему газифицировать многие населенные пункты Иркутской области, Бурятии и Забайкальского края, также не отвечает интересам «Газпрома», так как получить нужную цену с жителей сибирской «глубинки» вряд ли пока возможно.

Сегодня кто-то гордится началом реализации проекта «Сила Сибири», позволяющего диверсифицировать поставки газа, но этот газопровод меньше всего отвечает внутренним интересам регионов Восточной Сибири. Хорошо, если не оправдаются наши прогнозы о местах строительства газоперерабатывающих заводов. Ждать остается недолго: газопроводы научились строить быстро и в самых тяжелых условиях.

Газ Ямала:

оценка угроз западного направления поставок

В конце «нулевых» годов XXI века, в связи с задержкой строительства «Голубого потока» (газопровод в Турцию по дну Черного моря) из-за недоговоренностей о цене газа, нами была поставлена задача оценить риски аналогичных задержек при реализации проектов новых газопроводов в Западную Европу с месторождений полуострова Ямал. Также учитывались и определенные трудности с транзитом через территорию Украины. Нами были сделаны предположения, которые тогда казались невероятными: а что если *вдруг*, подготовив ямальские месторождения к эксплуатации, «Газпром» не найдет потребителей в Западной Европе? Или возникнут препятствия «непреодолимой силы» по транзиту газа? Каковы могут быть потери? И какие мероприятия можно предусмотреть для минимизации этих потерь?

Расчеты показали, что существенное снижение потерь обеспечивал бы вариант создания заводов по сжижению газа на побережье морей Северного Ледовитого океана. Это обеспечивало

возможность диверсификации поставок газа по всему миру. Мы предлагали такое место в районе порта Индига, куда мог быть проложен и железнодорожный путь и создан многофункциональный порт. Тогда о порте Сабетта еще никто не упоминал. Более того, побережье Ямала в качестве размещения возможных будущих портовых комплексов не рассматривалось по причине мелководья и тяжелой ледовой обстановки. Второй вариант, еще больше минимизирующий потери, – это создание мощностей по переработке газа в разнообразные продукты химической отрасли на территории России с возможным их последующим экспортом.

Понятно, что тогда о санкциях со стороны европейских стран или отказе Болгарии в проведении «Южного потока» и не помышляли. Тем не менее это случилось. Проект «Сила Сибири» как альтернативный маршрут пусть только для части ямальского газа – хотя и наиболее быстро реализуемый, но все равно рискованный (и это наше новое предупреждение), так как у КНР тоже есть свои интересы. Понятно, что, став единственным покупателем, именно Китай может оказаться в наиболее выигрышной позиции при переговорах о цене газа. И если уж сам проект «Сила Сибири» однозначно принят к реализации, то полезно одновременно иметь в запасе вариант продолжения газопровода к побережью Тихого океана (а не только непосредственно в Китай) и создания там газоперерабатывающих и газосжижающих заводов.

Впрочем, и новый вариант «Южного (теперь турецкого) потока» по-прежнему остается рискованным, так как газ Ирана, Катара и Алжира для европейских потребителей может оказаться дешевле. Кроме того, у ЕС и США обязательно возникнет желание не допустить устранения Украины от газового транзита из чисто политических соображений, и тогда вопрос о рынках для ямальского газа снова станет «болевым» точкой. Поэтому наши предложения о более активной политике в отношении внутреннего рынка, и/или реализации масштабных проектов СПГ на побережье Северного Ледовитого океана, и/или создания новых объектов газопереработки с экспортом более дорогой продукции остаются актуальными.

Арктические АТПК: что можно ожидать?

В настоящее время заметна активизация и экономической, и геополитической деятельности российских властей в части

«Арктического вектора». Восстанавливаются военное присутствие на Новосибирских островах, порты Хатанга, Тикси, Певек, создаются новые (Сабетта), заметна интенсификация перевозок по Северному морскому пути. Минерально-сырьевые ресурсы Арктики и вообще Севера, конечно, огромны, но их экономическая ценность существенно уступает оценке их физического объема (причем чаще всего потенциального, оцененного лишь предварительно). Тем не менее за эти территории и акватории уже ведется борьба.

Значимость северного направления продвижения России понимали давно, периодически проводились мероприятия не только по освоению (чаще всего – ресурсному), но и обживанию этих суровых мест. Было и понимание целесообразности соединения оборонного и хозяйственного направлений движения на Север и в Арктику. В конце 1990-х годов в ИЭОПП СО РАН совместно с СОПСом было проведено исследование по перспективам Северного морского пути и превращению его в международный транспортный коридор. Показательно, что эти научные исследования поддерживались и международными организациями Норвегии, Финляндии и др.

Наши рекомендации касались и увеличения объема перевозок по сибирским рекам, впадающим в моря Северного Ледовитого океана, и новых направлений транспортировки нефти с Ванкорского месторождения, и внедрения новых видов транспортных средств, специально создаваемых для условий арктических морей (экранопланы). Для транспортировки нефти предлагалось использовать порт Диксон как альтернативу нефтепроводу «Восточная Сибирь – Тихий океан» (ВСТО). Это позволило бы резко активизировать деятельность в восточном крыле Севморпути, восстановить все брошенные на тот момент порты (Хатанга, Тикси, Певек и др.). Как известно, был выбран сухопутный маршрут поставок нефти на Дальний Восток и Китай, но восстанавливать порты (и аэродромы) все равно пришлось, уже в основном в целях оборонного ведомства и, естественно, за счет бюджета.

Наши последние предложения касаются подходов к освоению ряда уникальных месторождения арктической зоны Красноярского края и Якутии, примыкающих к побережью Северного Ледовитого океана. Акцент делается на совместное хозяйственное использование транспортной, социальной и энергетической инфраструктуры, созданной в оборонных целях. Мы считаем

принципиально важным, что освоение этих регионов должно вестись без учета сложившейся конфигурации административных границ, путем образования акваторриториально-производственных комплексов (АТПК), создаваемых на определенное время и имеющих четко очерченные цели национального уровня значимости. К таким образованиям можно отнести Таймыро-Якутский АТПК, объединяющий территории Красноярского края и Республики Саха (Якутия), обладающий уникальными месторождениями импактных алмазов и редких металлов. Их освоение, на наш взгляд, целесообразно осуществлять совместно, на основе использования общей инфраструктуры, которая одновременно будет служить и задачам укрепления обороноспособности России на арктическом направлении. Важно, чтобы региональные власти не стали бы делить будущие доходы, рискуя оказаться в положении тех «двух медвежат», позвавших лису поделить их сыр исключительно поровну.

Оценка перспектив экономического развития регионов Сибири в условиях санкций

Данный вариант прогноза развития предлагается в условиях непростой ситуации в стране, которая складывается под влиянием мирового финансово-экономического кризиса, сокращения доходов от экспорта нефти и газа, экономических санкций Запада против России, что приводит к ухудшению тенденций экономического развития.

За два года после кризиса 2007–2008 гг. экономика страны восстановилась, но сигналы прошлого, к сожалению, не были услышаны. С 2013–2014 гг. снова начались негативные процессы: сокращение темпов роста промышленности, строительства, грузооборота транспорта и особенно инвестиций. Как предвестники нового возможного кризиса наблюдаются отток капитала и увеличение внешнего совокупного долга страны, обслуживание которого может составить ежегодно около 100 млрд долл. [3], уменьшая вес конечного потребления в валовом выпуске. Мы попытаемся дать возможную расчётную перспективу в условиях имеющейся информации и разработанных инструментальных средств, учитывающих межотраслевое сбалансирование по региональным хозяйствам.

В качестве аппарата расчётов использовался один из вариантов классической межрегиональной межотраслевой модели [4];

53 отрасли и 20 районов с выделением всех субъектов Сибирского федерального округа объединены в динамическую систему периода 2015–2035 гг. Информационная база во многом опиралась на данные [3, 5 и др.] и дополнительные экспертные оценки, включая проекты, рассмотренные в начале статьи.

Известные события на юго-востоке Украины стали причиной санкций против нашей страны и продолжающихся угроз. Очевидная задача экономистов – дать хотя бы примерную количественную оценку их последствий. В качестве ориентира для сравнения используем принятый ранее Министерством экономического развития РФ базовый прогноз до 2030 г. с умеренными среднегодовыми темпами прироста общего производства по пятилеткам – 3–5% [5] с сохранёнными нами оптимистическими тенденциями во временном периоде по 2035 г. Наш основной расчётный вариант будем называть «Санкции». Таким образом, расчёты по стране проведены в виде двух сравниваемых сценариев.

1. Минимальный вариант «Санкции» соответствует средним, близким к отчётным, трендам развития экономики районов России. Он включает в себя и вероятную менее благоприятную комбинацию внешних и внутренних условий.

2. Умеренный вариант базируется на относительно более благоприятных внешних и прочих условиях. Он основан на базовом прогнозе (при условии сохранения несколько ослабленных санкций Запада) и обеспечивает также возможность дополнительного расширения региональных хозяйственных комплексов. В тексте мы будем оперировать в основном данными по варианту 1. Вариант 2 положительно отличается от него по темпам прироста валового выпуска по стране (в среднем на 0,3–0,6 п. п.) и используется как альтернативный.

Со стороны оппонентов России следует ожидать действий по ограничению нашего экспортного рынка. При этом снизится поступление валюты и уменьшатся возможности необходимых для России импортных поставок. Расчёты показывают (табл. 1, 2), что постепенное сокращение экспорта топливно-энергетических ресурсов с 2014 г. по 2020 г. на 30% по сравнению с предполагаемыми по официальному базовому прогнозу развития объемами приведет к значительным отклонениям по валовому выпуску и конечному потреблению. Это произойдет за счёт структурных изменений в пользу перерабатывающих отраслей и сохранения в первые годы

периода последних уточнённых проектировок по выпуску продукции (сокращение в 2015 г. и стабилизация в периоде до 2020 г.). Наиболее сильные сравнительные потери возможны за пределами 2016–2020 гг. В последующем экономика страны сохраняет неплохой темп (3–4% прироста), обеспечивая близкую динамику и по показателям конечного непроеизводственного потребления, являющегося главной целью развития экономики страны.

Таблица 1. Отклонение показателей варианта «Санкции» от базового прогноза по экономике России² в 2015–2035 гг. (годы окончания пятилеток), млрд руб.

Показатель	2015	2020	2025	2030	2035
Конечный продукт	-320	–	-690	-2870	-8 500
Валовый выпуск	-980	–	-1 070	-4 160	-9 500
Среднегодовые темпы инвестиций по соответствующим пятилеткам, п. п.	-0,20	0,32	-0,31	-0,10	0,05
Отношение межрегионального прироста к потреблению продукции районов, доля	0,03	0,11	0,19	0,23	0,38
Общий вывоз с экспортом	-5 483	-823	3 665	3 600	8 286
Общий ввоз с импортом	-1 863	-1 474	5 372	5 600	7 951

Таблица 2. Отклонение показателей варианта «Санкции» от базового прогноза по экономике Сибири в 2015–2035 гг. (годы окончания пятилеток), млрд руб.

Показатель	2015	2020	2025	2030	2035
Валовый выпуск	617	366	125	100	1 094
Инвестиции	74	189	133	115	1 880
Доля транзита в межрегиональном грузообороте, %	-6,85	1,67	-5,73	-2,24	-1,74
Общий вывоз с экспортом	677	717	1 329	1 020	2 430
Общий ввоз с импортом	691	617	1 790	1 470	1 840

Заметим, что указанное относительное отклонение по выпуску продукции (объёму общего производства) в 2030 г. ожидается значительно бóльшим, чем по конечному потреблению (и данное соотношение уменьшается). Поскольку по составу валовый выпуск – это по большей части затраты, необходимые для обеспечения конечного потребления, то в принятых условиях экономическая структурная замена произойдёт менее затратно. После 2030 г. экономика развивается в стационарном положительном режиме, причём при прогрессивных структурных изменениях,

² Расчёты проводились в основных ценах 2010 г.

но относительных потерь было бы меньше при выполнении посылок базового прогноза (см. последний столбец табл. 1).

По инвестиционным издержкам отличия менее значительны, чем по валовому выпуску (строка 3 табл. 1), но они говорят о необходимости больших внутренних капитальных затрат в следующей пятилетке.

Данный вариант развития характеризуется значительными изменениями размещения и структурного состава производственных программ регионов. Масштабная смена поставщиков и потребителей косвенно подтверждается приростом интенсивности потоков межрегиональных поставок по вывозу и ввозу продукции (строки 6–7 табл. 1, 5–6 табл. 2) и связанной с этим необходимостью развития отраслей транспорта (табл. 3, 4). Но структура их, как и в сфере производства, другая – в пользу перерабатывающих отраслей. Дополнительная потребность в грузообороте по периодам может составить от 14 до 40 трлн руб. его стоимости, а за пределами 2030 г. – ещё больше. Ожидается повышение нагрузки на железнодорожный транспорт со значительными среднегодовых темпов прироста по пятилеткам 2,0–3,0%.

Таблица 3. Среднегодовые темпы развития районов Сибири по пятилеткам периода 2016–2035 гг., %

Отрасль	Кемеровская область				Красноярский край			
	2016–2020	2021–2025	2026–2030	2031–2035	2016–2020	2021–2025	2026–2030	2031–2035
Трубопроводный	99,2	98,8	100,2	101,0	103,3	107,9	106,4	103,2
Автотранспорт	108,3	102,	104,2	106,0	111,5	106,4	109,9	106,4
Авиатранспорт	106,7	103,5	104,5	103,4	110,9	107,0	106,5	106,0
Погрузочные	106,8	105,9	106,4	105,8	104,1	102,3	102,4	105,8
Валовый выпуск	103,8	103,2	104,4	105,1	103,2	106,6	104,0	104,8
Транспорт в целом	99,8	99,8	102,7	103,0	104,2	106,5	105,7	103,7
Промышленность	102,1	103,0	102,9	103,1	101,0	103,8	102,4	104,3

Следует подчеркнуть, что реакция экономики на вынужденные изменения во внешней торговле России неодинакова по районам страны. Характерная неожиданная её особенность – возможное усиление нагрузки на экономику восточных районов. В частности, в Сибири во всём рассматриваемом периоде наблюдается более высокая нагрузка на производство (темпы прироста превышает среднероссийский), инвестиции и возросшая интенсивность межрегионального обмена (табл. 2, 3, 4) по отношению

к сравниваемому варианту, т. е. рост основных производственных характеристик в сравнении с базовым вариантом.

Таблица 4. Среднегодовые темпы развития районов Сибири по пятилеткам 2016–2035 гг., %

Отрасль	Новосибирская область				Томская область			
	2016–2020	2021–2025	2026–2030	2031–2035	2016–2020	2021–2025	2026–2030	2031–2035
Трубопроводный	102,1	108,1	100,2	101,2	101,5	102,5	102,8	102,4
Автотранспорт	102,5	102,6	105,3	106,4	103,3	104,3	103,1	103,4
Авиатранспорт	102,1	103,1	103,3	104,2	101,6	102,2	103,5	103,8
Погрузочные	104,4	104,0	105,1	104,6	102,0	103,2	103,8	104,2
Валовый выпуск	106,0	104,6	104,0	104,1	103,5	104,3	104,4	104,2
Транспорт в целом	103,1	105,4	103,8	102,2	102,9	103,6	103,7	102,1
Промышленность	102,8	105,6	103,0	102,6	101,4	103,5	103,6	102,8

По темпам роста региональных хозяйств складывается динамика устойчивого увеличения показателей в большинстве отраслей с тенденцией приоритета роста производств обрабатывающего комплекса.

Очевидно, что отмеченные структурные изменения потребуют соответствующего инвестиционного обеспечения, тем более что по сибирским районам предполагается большее снижение затрат и больший рост производительности, чем в других районах страны. Данная область экономики тоже может стать объектом будущих санкций в форме перекрытия поставок нам современного оборудования и технологий, как это и бывало в прошлом в отношениях между Западом и Востоком. Такие действия могут усилить негативные последствия для развития производственной сферы России. Если этого не произойдет, то реакцией будет ещё более значительное повышение темпов роста сибирской экономики, но со снижающейся динамикой конечного потребления (и ВВП).

Негативное влияние и последствия отмеченных действий могут быть значительно смягчены дополнительным развитием собственной машиностроительной базы и современных технологий. Это потребует, по расчётам, в рассматриваемом периоде среднегодового роста инвестиций по России до 4,5–6,0%, а в Сибири эти показатели должны быть выше в среднем на 1,5–3,0 п. п.. По исходным технологическим посылкам

и ожидаемому росту производительности данный вариант достижим для «разорванной в клочья экономики России»³.

В изложенной характеристике процесса адаптации нашей экономики есть ещё осложняющие прямые и косвенные обстоятельства, давно требующие, по многочисленным материалам аналитиков, очевидных изменений в экономической политике.

К сожалению, за последние 20–25 лет произошло реальное превращение страны в сырьевой придаток мировой экономики. Именно это требует переориентации экономической политики, без чего безопасное развитие России в будущем невозможно. К этому подталкивают и снижение доходности ресурсного сектора из-за естественного истощения запасов на наиболее эффективных и доступных месторождениях, значительного роста капиталоемкости на новых, а также общее уменьшение удельного веса налоговых доходов от нефтегазового сектора.

Отсутствие поддержки сектора производства новых технологий и оборудования, слабость мер, стимулирующих их эффективное саморазвитие, недостаточное перераспределение средств из нефтегазового сектора в указанную сферу привели, к сожалению, к ослаблению экономической динамики.

Приведённые табличные материалы вариантов возможного прогноза количественно подтверждают многие предложения о необходимости разработки серьёзных подготовительных мер, касающихся структурных и организационных изменений в экономике.

Экономика России в ближайшем будущем избавится от последствий санкций, но потери от них неизбежны. Количественно полученные оценки достаточно разумны, даже если принять пессимистическое предположение, что искажения результатов расчётов вследствие погрешностей используемой информации и ошибок агрегирования составят 1,2–1,5 раза. Недостаточная достоверность данных может привести к дополнительным колебаниям расчётных темпов развития (табл. 3–4) на 0,5–1,0 п. п. Тем не менее полученные оценки являются определённой поддержкой нашим экспертам, аналитические выводы которых влияют на мнение лиц, реально принимающих решения. Поэтому структура российской экономики должна скрупулёзно

³ Слова президента США Б. Обамы. URL: <http://top.rbc.ru/politics/21/01/2015/54bf30459a794751070ca81f>

и досконально переориентироваться в направлении резкого наращивания отраслей конечных стадий переработки и обеспечения роста производительности. Этому учат уроки неравноправного отношения к нам со стороны Европы и США.

Кому могли бы быть интересны наши прогнозы?

К вышесказанному можно добавить следующее: прогнозы, сделанные на основе научных исследований, имеют конкретного адресата. Поскольку наш подход ориентирован на реализацию прежде всего народнохозяйственных интересов, то предлагаемые прогнозы прежде всего предназначены для властных структур разных уровней, в основном федеральных и региональных. Однако недостаточно сделать прогноз, необходимо, чтобы те, для кого они предназначены, были уверены в точности и значимости этих прогнозов. И здесь уже важно не столько само научное обоснование (исходная информация, методы расчетов, степень достоверности полученных результатов), сколько способность донести до конечного потребителя важность данного прогноза и риски игнорирования его последствий.

Литература

1. Бандман М. К. Геополитическое положение Сибири после распада СССР // Известия АН. Сер. географическая. – 1994. – № 3. – С. 85–93.
2. Бандман М. К., Ионова В. Д., Малов В. Ю. и др. Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье – Новосибирск: Наука, 1992. – 344 с.
3. Аганбегян А. Г. Социально-экономическое развитие России: анализ и прогноз // Проблемы прогнозирования. – 2014. – № 4. – С. 3–16.
4. Суслов В. И., Костин В. С., Забияко Г. И., Котельников Е. А., Мелентьев Б. В. Модельно-программный комплекс прогнозирования укрупнённых финансовых потоков по отраслям и регионам страны. Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2011617654. – М.: Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам... Зарегистрировано 30.09.2011.
5. Прогноз 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/doc20131108_5 (дата обращения: 30.06.2014).

Потенциал «зеленого развития» Республики Бурятия¹

Н.И. АТАНОВ, доктор экономических наук. E-mail: ni.atanov@yandex.ru

А.Е. ЯНТРАНОВ, кандидат экономических наук, Институт экономики
и управления Бурятского государственного университета, Улан-Удэ.
E-mail: yantran@mail.ru

В статье приведены альтернативные варианты экономического развития Бурятии и Байкальского субрегиона. Исторические традиции предполагают возрождение этноэкономики с использованием возобновляемых ресурсов. Она характеризуется жизнеобеспечивающей функцией, экологичностью, сбалансированностью и малозатратностью. Предлагается использование бренда «Бурятия – территория “зеленой” цивилизации Байкальской Евразии». В его основе лежит развитие таких отраслей, как общий и лечебный туризм, сельское и лесное хозяйство, перерабатывающая промышленность, интегративная медицина и восточная фармацевтика.

Ключевые слова: этноэкономика, стратегия развития, институты развития, Байкальский субрегион

За последние четверть века в Бурятии обанкротились и прекратили существование большинство промышленных предприятий, на плаву остались только полтора десятка крупных и средних, также был ликвидирован институт совхозно-колхозных отношений – оплот и базис всей сельской жизни республики. Освободившуюся нишу заполняют организации торговли и услуг.

Необходимость новой модели

В условиях финансово-экономического кризиса для подъема экономики необходимы новая модель взамен экспортно-сырьевой, а также новая стратегия развития вместо Стратегии-2020, так и не адаптированной к российской действительности. В серьезной модернизации нуждается и социальное пространство страны, так как существенно сузились региональные рынки труда.

Важной является и проблема ротации кадров в системе государственного и муниципального управления в регионах. Адекватную замену подготовленным еще в советский период

¹ Статья подготовлена в рамках гранта Бурятского госуниверситета № 327-Од от 26.11.2014.

специалистам рыночная система сформировать не успела, хотя специалистов по государственному и муниципальному управлению вузы выпускают в достаточном количестве. В стране пока нет целостного института непрерывной подготовки и повышения квалификации кадров для государственного и муниципального управления, начиная с низового уровня управленческой иерархии. В этом, на наш взгляд, истоки ухудшающегося качества управления.

Например, в Бурятии правительство и министерства пополняются руководителями среднего звена (комитеты, агентства, службы) в основном за счет глав муниципальных районов, эпизодически – руководителей хозяйственных организаций. В итоге весь первый срок полномочий (пять лет) уходит у вновь назначенных руководителей на освоение тонкостей государственной службы, включая писанные и неписанные правила межведомственных коммуникаций и т. п. Еще хуже обстоят дела с профессиональной квалификацией на муниципальном уровне. В итоге в регионе сложилась тенденция ротации кадров по схеме «замена посредственного на худшего».

Сегодня нельзя исключить и сценарий повторения «застоя» 1980-х годов, т. е. перехода экономики из рецессии в депрессию и стагфляцию, что поднимает ряд вопросов. Например, почему наше общество, вначале с энтузиазмом воспринимающее смену общественно-политического и экономического строя, со временем наступает на одни и те же «грабли» разочарования, истощения и развала нововведения? Не есть ли это результат одностороннего увлечения сменой форм, но не содержания, без учета российской многонациональной идентичности, духовно-нравственных устоев, хозяйственных и культурных традиций и т. д.?

Значимость этноэкономики

Уроки былых трансформаций, не давших ожидаемых эффектов, диктуют для нашей страны выбор коридора действий с опорой на полиэтническую евразийскую идентичность российского общества с выделением региональных компонент. Выход из угнетенного состояния, в котором пребывают региональные сообщества, в том числе в Республике Бурятия, мыслится только на основе национальной патриотической идеи, реализующей

стратегический вектор развития. Ею является, по нашему убеждению, стремление к построению общества, в основе которого лежат не потребительские, технократические и антиэкологические атрибуты западной цивилизации, а ценности духовного возрождения с опорой на традиции хозяйственного уклада и культурные ценности народов, населяющих территорию Байкальского региона.

Необходимо возрождать этноэкономику, тысячелетиями адаптированную к природно-климатическим и экологическим условиям Забайкалья и Предбайкалья. Для местных аборигенов это – номадное животноводство, а для русских старожилов – земледелие и животноводство. Общими являются народные промыслы и собирательство готовых даров природы, коими пока еще богата местная фауна и флора.

Функционал этноэкономики многогранен: на нее мало влияют внешние вызовы в виде кризисов, она экологична и сбалансирована с законами природы, поэтому ее продукция обладает высокими питательными и вкусовыми качествами, в отличие от аналогов, произведенных по интенсивным технологиям. Кроме того, она базируется на возобновляемых источниках и ресурсах, поэтому вечна и к тому же малозатратна (при наличии достаточных площадей пашни, сенокосов, пастбищ, лесов и водоемов). Единственный ее недостаток – невысокая продуктивность. Но это спорный вопрос, особенно если сравнить значимость качественных характеристик на единицу массы/веса продукции, произведенной по экстенсивной и интенсивной технологиям.

Тренд научно-технического прогресса призывает двигаться к постиндустриальным шестому и седьмому технологическим укладам, к экономике знаний и ее разновидности – «зеленой» экономике, преследующей цель гармонизации экономики и экологии. Ее базисом, по нашему мнению, и является этноэкономика².

Наполнение этноэкономики биологическими, информационными и другими современными технологиями – каркас будущей

² Из всего многообразия структуры «зеленой» экономики нами рассмотрены только те виды деятельности, которые основываются на возобновляемых природных ресурсах: сельское хозяйство и перерабатывающие отрасли, акваэкономика, включая целебные природные минеральные источники и бальнеологию, лесное хозяйство и лесная промышленность, а также туризм, хотя фактически таких видов деятельности значительно больше.

специализации Байкальского субрегиона в межрегиональном и международном разделении труда и, в конечном счете, в экономической глобализации. Еще большее значение новой модели – в ее непротиворечивости и сопряженности с духовно-культурными ценностями полиэтнического сообщества Байкальского субрегиона, частично утраченными в периоды индустриализации и массовой коллективизации. Поэтому вполне оправданно утверждение курса на развитие «зеленой» экономики в качестве бренда, движущей силы экономического и духовного возрождения Байкальского субрегиона и Республики Бурятия с опорой на традиции и культурные ценности, прагматизм и целеустремленность народа.

В девизе «Бурятия – территория “зеленой” цивилизации» сконцентрирована стратегия ее развития на XXI век, поскольку он нацелен на качественное воспроизводство самых ценных ресурсов – человеческого и природного. На конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» (2012 г.) организаторы обратились к странам-участникам с призывом о выработке мер по борьбе с бедностью, а также по снижению урона, наносимого биоразнообразию мировых экосистем [1].

Для России переход к «зеленому» развитию экономики имеет стратегическое значение. «Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация... сосредоточивает свои усилия и ресурсы на следующих приоритетах устойчивого развития... Экономический рост достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал... экология живых систем и рационального природопользования, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны...» [2]. Точнее не скажешь. Лишь бы слово не расходилось с делом.

Итак, бренд «Бурятия – территория “зеленой” цивилизации» следует наполнить адекватным содержанием и сделать привлекательным. Примеров удачного брендинга с полноценной перестройкой пространств в России немного, это, например, «Великий Устюг – Родина Деда Мороза» и «Мышкин – уникальный провинциальный город». Но гораздо больше примеров обычной разработки, «освежения» региональной символики с разной

степенью успеха. К ним относятся: «Вологда – культурная столица Русского Севера», «Пермь – культурная столица Поволжья», «Мурманск – форпост России в Арктике» и пр.

Бренд Республики Бурятия характеризуется целевой устремленностью в постиндустриальный век, а также экономическим, экологическим, социально-культурным и духовным содержанием. Данные обоснования подтверждаются практическими видами деятельности.

Основные отрасли

Туризм – ведущая отрасль в Бурятии, он играет неопределимую роль как инструмент рекламирования республики, паломничества сюда граждан со всего мира, как территория для общения тех представителей индустриального общества, которые ищут гармонию между технократизмом и духовностью, между экономическим благополучием и экологической устойчивостью и т. д.

Для подъема туристического бизнеса была создана свободная туристическая зона «Байкальская гавань». И хотя этот проект нередко критикуется, тем не менее он дал толчок развитию отрасли. Туристический поток в Бурятию ежегодно растет высокими темпами. Если в 2013 г. общее количество туристов составило 800 тыс. чел., то в 2015 г., по данным Республиканского агентства по туризму, он увеличится до 990 тыс. А общий объем оказания услуг вырастет до 2,3 млрд руб. Наиболее популярны оздоровительный, религиозный и ознакомительный виды туризма. Основные надежды связаны с туристическим потоком из стран АТР, СНГ и регионов России [3].

Главная задача продвижения бренда – это выбор приоритетов. Ориентир здесь один: мультипликативное увеличение посещений региона той категорией туристов, которые заняты в сфере науки и инноваций, экологии и природопользования, образования и здравоохранения, творческих, общественных и политических деятелей, т. е. приток специалистов, развивающих идеологию и практику «зеленого» развития. Для успешности проекта нужны сильнейшая проработка принимающей стороной целевого туристического продукта и «дорожной карты», формирование и развитие выставочно-конгрессной деятельности, повышение социальной привлекательности региона,

индикаторами которой являются естественный и миграционный прирост населения, уровень и качество его жизни, степень развития человеческого потенциала и территориальной инфраструктуры и др. [4]. Развитие целевого туризма, ориентированного на пропаганду «зеленой» цивилизации, стимулирует местное общество повышать качественные характеристики территории как в экономическом, так и в социальном и экологическом аспектах.

Сельское хозяйство и животноводство. Сельское хозяйство Забайкалья с аридным земледелием в условиях сжатия инвестиционного предложения может развиваться преимущественно на экстенсивных факторах. Ведущая отрасль – животноводство. Ближайший ориентир – Монголия, в которой около 17 голов скота приходится на одного жителя (33 головы – на 1 км² территории).

В Бурятии, чтобы достичь такого же показателя, нужно увеличить поголовье скота (без учета свиней) до 16 млн голов против 760 тыс. в настоящее время, т. е. в 21 раз. В пересчете на единицу территории (2,17 голов на 1 км²) – в 15 раз, до 11,6 млн голов. С учетом коэффициента урбанизации и удельного веса труднодоступных территорий для пастбищного скотоводства в Бурятии реальный резерв роста поголовья скота составляет 6–7 млн голов. Осилить эту задачу в короткие сроки с опорой только на собственные ресурсы нереально. Но это возможно за счет импорта аборигенного племенного крупного и мелкого рогатого скота, лошадей и верблюдов из Монголии и Внутренней Монголии КНР. Субъектами животноводческого предпринимательства должно стать все сельское сообщество Бурятии – от подворий, крестьянских (фермерских) хозяйств до крупных производственных организаций и кооперативов. Нужна соответствующая проработка отраслевого стратегического плана. Еще более привлекателен и эффективен интеграционный проект с участием Забайкальского края и приграничных субъектов Монголии и Китая.

Животноводство – это не только мясо, молоко, шерсть, кожевенное и шубное сырье. Как основа жизнедеятельности монгольских народов занятие животноводством является средством воспитания подрастающего поколения, непременным сегментом уклада народов nomadных цивилизаций с разветвленной отраслевой структурой. Из-за экологичности и оздоравливающего эффекта кумыс, козье молоко, а также стеганые изделия

из верблюжьей, ячьей, овечьей шерсти, кашемировый трикотаж из козьего, ячьего и верблюжьего пуха и т. п. не имеют конкурентов на современном глобальном и локальных рынках.

Растениеводческая отрасль Бурятии имеет меньший потенциал, чем животноводство. Однако ее подъем до должного уровня сможет обеспечить потребности местного населения по таким видам продукции региональной специализации, как крупы (кроме риса), зерно на продовольственные нужды, картофель и овощи. Для нужд быстроразвивающегося туризма необходимо межрегиональное и импортное дополнение.

Лечебные источники. Территория Республики Бурятия и всего Забайкальского края – это природная лечебница, которая по потенциалу минеральных лечебных источников превосходит Северный Кавказ. Вовлечение их в бальнеологический и коммерческий оборот создаст основу для лечебно-оздоровительного туризма и акваэкономики, венцом которых является озеро Байкал.

В Бурятии насчитывается свыше 300 природных лечебных минеральных источников, из них используются Аршан, Жемчуг, Нилова Пустынь (Тункинский р-н), Горячинск (Прибайкальский р-н), Киран (сезонно) (Кяхтинский р-н), Кучигер (сезонно), Умхэй (Курумканский р-н), Дзилинда, Хакусы (Северо-Байкальский р-н). Все остальные – исключительно местного пользования, они не имеют подтвержденных результатов бальнеологического, биологического, химико-физического анализа, не поставлены на баланс мощностей, инфраструктура отсутствует.

Лесное хозяйство за последнюю четверть века подверглось опустошительному воздействию как со стороны человека, так и природных катаклизмов (пожаров), а лесной бизнес стал одним из самых теневых и криминальных. Непрерывные пертурбации в системе управления лесным хозяйством вместо положительных результатов только ухудшают его состояние. Между тем скандинавские страны, преуспевающие в лесопользовании, базируются на лесном законодательстве царской России (Финляндия). Почему же мы отрешиваемся от своего «золотого прошлого» и всякий раз «изобретаем велосипед» разового пользования?

Оценка реального состояния лесного хозяйства сегодня возможна по итогам основательной экспертизы и ревизии.

На основе полученных результатов следует планировать масштабное восстановление лесов по аналогии со сталинским планом преобразования природы 1949–1950-х годов.

Перевод лесного бизнеса в легитимное русло не потребует титанических усилий: будет достаточно законодательно-нормативного обеспечения и адекватного правоприменения при формате биржевой системы торговли – например, на Санкт-Петербургской или Шанхайской биржах. Но проблема долгие годы не решается. Похоже, в этом не заинтересованы ни лесозаготовители, ни лесоэкспортеры, ни таможенные и правоохранительные органы, ни власть.

Перспективным направлением является «зеленый» экспорт засухоустойчивых лесоматериалов в Монголию и Китай, где особую остроту приобрела проблема борьбы с фронтальным расширением пустыни Гоби на север и на юг. Наилучшим способом борьбы с опустыниванием территории является лесомелиорация. И в этом сегменте за счет расширения и развития лесопитомников Республика Бурятия могла бы создать новый экспортный задел на длительную перспективу.

Медицина. Особое место в «зеленой» экономике занимают оргофармацевтика и восточная медицина. Бурятия – единственный регион России, который вобрал в себя опыт традиционной медицины Востока – Тибета, Китая, Монголии и местных народов. В Бурятском научном центре сконцентрированы бесценные рукописи Тибета, посвященные фармацевтическим и лечебным методикам и технологиям, которые изучаются учеными, переводятся на русский язык и внедряются в практику. В республике создана и действует уникальная фармацевтико-лечебная база в форме тибетских центров, Центра восточной медицины, одиночных лекарей-практиков и др. Активную работу проводят представители буддистской конфессии – лекари-ламы. Но вся эта система действует разрозненно и вполне созрела для единого организационного оформления в биофармкластер с собственной клинической базой.

С осуществлением данного проекта Бурятия станет «мостом» интеграции европейской классической медицины с восточной традиционной. В медицинском институте Бурятского государственного университета ведется подготовка врачей именно по интегративной медицине. Другими словами, в республике

есть не только все необходимые, но и достаточные условия для создания биолого-фармацевтического и лечебного кластера. Разработан и принят соответствующий проект, нужно ускорить его продвижение по инвестиционным инстанциям.

* * *

Потенциал «зеленого» развития у Бурятии, да и у всего Байкальского субрегиона огромный. Важно выстроить стратегическую ось и последовательно нанизывать на него этнохозяйственные практики в терминах «зеленой» цивилизации. Не менее важным является выстраивание институтов реализации стратегии мягких технологий системного управления разрозненными хозяйствующими субъектами для формирования взаимовыгодных горизонтальных и диагональных связей.

Литература

1. Чечевишников А. Л. Саммит «Рио + 20» и устойчивое развитие России // Вестник МГИМО. – 2012. – № 3 (24). – С. 113–117.
2. Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020-го года» [Эл. ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> (дата обращения: 25.04.2015).
3. Монтоева Е. Большие надежды туризма. [Эл. ресурс] URL: <http://newbur.ru/articles/21375> (дата обращения: 30.04.2015).
4. Попов Е. В., Кац И. С. Стратегии повышения социальной инфраструктуры регионов // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 21 (348) . – С. 2–12.

Экологический фактор экономического развития Российской Арктики*

И.А. МАКАРОВ, кандидат экономических наук, Департамент мировой экономики НИУ ВШЭ, Москва. E-mail: imakarov@hse.ru

И.А. СТЕПАНОВ, Центр комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, Москва. E-mail: iastepanov@hse.ru

Россия декларирует амбициозные планы освоения своей Арктической зоны, но они неизбежно сопряжены с экологическими рисками, к которым российская Арктика не всегда готова. Это изменение климата, загрязнение морских вод стоками нефти и химических соединений, деградация экосистем. Идеи о том, что планы освоения Арктического региона и, в первую очередь, разработки месторождений на шельфе, следует пересмотреть с учетом экологических опасностей, находят отклик не только среди природоохранных организаций, но и среди экономистов. Неблагоприятная экономическая и внешнеполитическая конъюнктура – подходящий момент для того, чтобы сделать это.

Ключевые слова: Арктика, изменение климата, нефтеразливы, международное экологическое сотрудничество

Особенности экологических проблем в Арктике

Поскольку Северный Ледовитый океан получает гораздо меньше солнечной энергии по сравнению с другими океанами Земли, весь он покрыт льдом (за исключением прибрежных районов Норвегии и Мурманской области, подпитываемых теплыми течениями). Этому способствует и сильная опресненность поверхностных вод океана – из-за больших объемов стока северных рек. В летние периоды свободными ото льда становятся прибрежные акватории Канады, Аляски и России. Центральная часть Северного Ледовитого океана покрыта льдом круглый год.

Процессы изменения климата в Арктике, экономический рост в мире и развитие технологий обуславливают начало нового этапа освоения региона, фундаментом которого является растущий интерес к минерально-сырьевой базе Арктики, а также возможностям использования ее транзитного потенциала. В России освоение Арктической зоны нередко рассматривается

* В статье использованы результаты проекта, выполненного в рамках программы поддержки индивидуальных исследований факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2015 г.

как мегапроект, способный стать драйвером экономического роста страны [1, 2]. Но по мере интенсификации хозяйственной деятельности в Арктике все актуальнее становятся экологические аспекты ее развития.

По мнению Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), Арктика – один из четырех регионов мира, наиболее уязвимых перед лицом глобального изменения климата, одна из наиболее хрупких экологических систем планеты. Последствия процессов, происходящих здесь, с большой вероятностью могут сказаться на глобальной климатической системе.

Крайне уязвимы для хозяйственного освоения арктические экосистемы. Для флоры и фауны высоких широт характерна относительная видовая бедность при сравнительно высоком генетическом разнообразии [3], которое и обуславливает исключительную биологическую ценность данного региона. В Арктике обитает лишь около 1% всех видов живых организмов, однако наиболее полно многие таксоны животных представлены именно здесь. В частности, в Арктике обитают все виды птиц отряда гагарообразных, 25% видов лососеобразных рыб, 10% видов лишайников и 6% видов мхов [3].

Арктические экосистемы идеально приспособлены к экстремальным температурам, низкому уровню освещенности, короткому лету, вечной мерзлоте и снежной зиме, однако они особо чувствительны к любым изменениям природных условий, в первую очередь – вызванным антропогенным воздействием. При низких температурах процессы ассимиляции любых отходов и загрязнений протекают медленно, и поэтому экосистемы не способны в полной мере справляться с последствиями загрязнений даже за сотни лет.

Российская часть Арктики наиболее освоена и, как следствие, наиболее загрязнена. Первый этап этого загрязнения связан с ядерными испытаниями, активной индустриализацией региона и освоением Северного морского пути (СМП) в 1950–1970-е гг. Ключевыми источниками загрязнения были ядерные полигоны на Новой Земле, сибирские химические комбинаты, операции северного военно-морского и ледокольного флотов [4].

Процесс освоения российской части Арктики, в отличие от канадской, где минерально-сырьевая база разрабатывается

вахтовым методом, проводился путем заселения полярных районов на постоянной основе. Это привело к образованию выжженных пятен вокруг градообразующих комбинатов и заводов. Северные территории пострадали и от загрязнения мусором, оставшимся от геологических и научных работ, а также деятельности на военных объектах.

Распад СССР привел к частичной деиндустриализации и эмиграции населения из Арктической зоны, однако экологические проблемы никуда не исчезли. На территории Российской Арктики выделяют 27 наиболее подверженных антропогенному влиянию районов (11 на суше и 16 – в морях и прибрежных зонах), получивших названия «импактных». Главными очагами экологического бедствия стали Норильский регион (более 30% суммарного выброса загрязняющих веществ), районы освоения нефтяных и газовых месторождений Западной Сибири (более 30%), Мурманская область (10%), а также Архангельская область (загрязнения специфическими веществами). Их экосистемы подвержены изменениям химического состава, загрязнению и деградации почв, грунтов и растительного покрова, появлению вредных химических веществ в цепях питания; кроме того, повышается заболеваемость местного населения [4].

Остро необходимы масштабные работы по утилизации промышленных отходов, накапливающихся в большом количестве вокруг предприятий. Огромные риски несет освоение арктического шельфа. Развитие СМП может изменить среду обитания морских животных, несет дополнительные риски разливов нефти и нефтепродуктов, а также будет сопровождаться выбросами оксидов серы и азота от сжигания бункерного топлива [5].

Процессы хозяйственного освоения региона, фактор климатических изменений, а также особая чувствительность арктических экосистем к воздействию извне обуславливают растущую озабоченность международного сообщества экологическими проблемами Арктики. Программа ООН по окружающей среде (UNEP) выделяет три основные из них: изменение климата и таяние арктических льдов; загрязнение вод северных морей стоками нефти и химических соединений, а также морским транспортом; сокращение популяции арктических животных и изменение их среды обитания [6].

Любая хозяйственная деятельность в регионе сталкивается с необходимостью принимать во внимание данные проблемы. Компании, работающие в Арктике, вынуждены следовать относительно более строгим экологическим стандартам, принимать дополнительные меры по обеспечению безопасности производственных процессов для окружающей среды, сталкиваться с дополнительным давлением природоохранных организаций, учитывать изменяющиеся условия среды, взаимодействовать с коренными народами, деятельность которых тесно с ней связана.

Изменение климата в Арктике и его последствия

В настоящее время в Арктике происходят беспрецедентные по скорости и характеру климатические изменения. В последние несколько десятилетий повышение средней приземной температуры в Арктике происходило вдвое быстрее, чем в целом по планете, хотя и крайне неоднородно по регионам. В некоторых полярных регионах западного полушария оно составило 3–4 °С по сравнению с серединой XX в. [7]. В XXI в. едва ли не каждый год фиксируются температурные рекорды. Результатом стало таяние льдов Северного Ледовитого океана. Спутниковые данные с 1979 г. по 2012 г. свидетельствуют о сокращении площади льда в Арктике со скоростью от 3,9% до 4,5% в десятилетие [8, 9]. Площадь сентябрьского льда (т. е. в период минимума площади ледового покрова) за последние 30 лет уменьшается со скоростью 13% за десятилетие. Резкое сокращение ледового покрова морей было зарегистрировано в сентябре 2007 и 2012 гг., когда оно составило 37 и 49% относительно средней площади льда в период 1979–2000 гг. [8]. Абсолютный минимум льда был зафиксирован в сентябре 2012 г. [10]. Несмотря на то, что в 2013 г. площадь льда фактически вернулась к норме, а в 2014 г. возросла, долгосрочный нисходящий тренд не вызывает сомнений. Толщина морского дна в арктических морях с 1980-х годов сократилась в среднем более чем на 40%, в первую очередь из-за таяния многолетних льдов [11].

По оценкам Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), на которые опирается и Росгидромет, при любом сценарии потепления значения повышения температуры в Арктике будут примерно вдвое превосходить среднемировые [11]. Как следствие, продолжатся процессы сокращения

и утоньшения ледового покрова. По оценкам Росгидромета, дальнейшее усиление взаимовлияющих тенденций повышения температуры воздуха и сокращения площади ледяного покрова приведет к тому, что в 2030-х гг. в сентябре лед вообще может исчезнуть [9].

Изменение климата в Арктике усугубляется наличием интенсивной положительной обратной связи [11, 12]. Во-первых, постепенное таяние льдов приводит к снижению отражательной способности земной поверхности, что увеличивает ее температуру. Снег и лед отражают примерно 80% поступающей солнечной радиации, в то время как открытая поверхность океана – лишь 20% [13]. Во-вторых, таяние вечной мерзлоты высвобождает большое количество метана, являющегося мощным парниковым газом. Участникам климатической конференции сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата (Лима, декабрь 2014 г.) были продемонстрированы снимки необычных ям на полуострове Ямал – диаметром 20–30 м и глубиной около 10 м. Наиболее реалистичное объяснение их образования – таяние подпочвенного льда в результате повышения температуры воздуха. В образовавшуюся емкость мог проникнуть природный газ или метан из вечной мерзлоты, а растущее в результате этого давление взорвало тонкий почвенный слой.

Ученые прогнозируют, что таких дыр будет образовываться все больше, а из них в атмосферу будут поступать углекислый газ и метан [14]. По данным UNEP, вечная мерзлота Арктической зоны содержит в себе 1700 млрд т этих газов – это вдвое больше того, что содержится в атмосфере на настоящий момент [13]. Таким образом, по мере потепления в Арктическом регионе механизмы положительной обратной связи будут ускорять процессы климатических изменений как на региональном, так и на глобальном уровне.

Так, таяние материковых арктических льдов (в первую очередь, в Гренландии, но также и на островах Российской Арктики) грозит повышением уровня мирового океана. По оценкам МГЭИК, к концу XXI в. оно может составить 80 см от текущего, что будет иметь катастрофические последствия для малых островных государств, районов дельт крупных рек, а также городов, расположенных в низинных прибрежных районах [15].

Другая группа возможных катастрофических последствий – потепление полярных вод, а также опреснение акватории

Северной Атлантики в связи с таянием ледников – могут привести к ослаблению Гольфстрима, что крайне опасно для климата Европы [8].

Очень серьезны последствия изменения климата для экосистем самой Арктики. За последние 34 года популяция позвоночных здесь сократилась на 10%, а численность исключительно ценного для человека северного оленя уменьшилась на одну треть за первое десятилетие XXI в. [16].

Возможно, самое негативное последствие климатических изменений в регионе – деградация вечной мерзлоты [17]. Она негативно сказывается на надежности и устойчивости расположенных на ней строительных конструкций и инженерных сооружений, прежде всего, хозяйственной инфраструктуры и магистральных трубопроводов [11]. В Игарке, Диксоне, Хатанге около 60% объектов инфраструктуры являются деформированными, в Дудинке – 55%, в Певеке – 50%, в поселках Таймыра – 100%. На поддержание их работоспособности и починку в России ежегодно тратится до 55 млрд руб. [18].

На территории Западной Сибири ежегодно происходит несколько тысяч аварий на нефте- и газопроводах, пятая часть из них вызвана механическими воздействиями и деформациями вследствие неравномерной осадки грунта при таянии вечной мерзлоты, приводящей к ослаблению конструкций фундаментов.

Наряду с многочисленными рисками, изменения климата несут и ряд положительных последствий. Суровые погодные условия Арктики становятся мягче, что делает возможным ее более широкое хозяйственное освоение. Так, изменение климата стало одним из ключевых факторов, сделавших возможным новый этап освоения СМП.

Загрязнение арктических морей

Наиболее опасными загрязнениями для арктических морей являются тяжелые металлы, нефтяные углеводороды, хлорорганические соединения, детергенты, радионуклиды, полиароматические углеводороды. Большая часть этих загрязнений имеет антропогенный характер [3]. Причинами поступления тяжелых металлов являются разработка месторождений руд и углеводородов, промышленные, в особенности металлургические комбинаты, а также морской транспорт. Существенный вклад

в загрязнение Северного Ледовитого океана вносят также разливы топлива.

Нефтегазовые проекты на арктическом шельфе сталкиваются с рядом трудностей, вызванных тяжелыми погодными условиями, коротким световым днем, ледовым покровом, обледенением объектов инфраструктуры, а также необходимостью транспортировки оборудования на достаточно большие расстояния морским транспортом [19]. Во многих арктических регионах существующей инфраструктуры и средств недостаточно для эффективного и оперативного реагирования на чрезвычайные происшествия, связанные с разливом нефти. Из-за низких температур в Арктике повышается устойчивость углеводородов к разложению и ассимиляции, и, как следствие, замедляются процессы восстановления арктических экосистем [20].

Наибольшую опасность несут разливы нефти. Так, в результате крушения нефтяного танкера Exxon Valdez у берегов Аляски в 1989 г. в море вылилось около 260 тыс. барр. нефти, образовалось нефтяное пятно в 28 тыс. км². Это вызвало резкое сокращение популяции рыб, в частности горбуши, а местные экосистемы до конца не восстановились до сих пор. Кроме того, катастрофа вызвала огромную общественную обеспокоенность, а на компанию ExxonMobil в результате коллективного иска тысяч рыбаков, землевладельцев и бизнесменов был наложен рекордный штраф в размере 2,5 млрд долл. (через десятилетие он был снижен до 500 млн долл.).

Впрочем, ошибкой будет полагать, что альтернатива танкерным перевозкам – транспортировка нефти и нефтепродуктов из Арктики трубопроводами – всегда будет экологически более чистой. По данным Greenpeace, с 2003 г. на территории России наблюдается постоянный рост количества прорывов нефтяных трубопроводов, приводящих к разливам нефти [21]. К сожалению, сведений о них крайне мало, компании не стремятся их обнародовать. По оценке, обобщающей данные из публикаций профильных компаний и мнения экспертов, объемы разливаемой нефти в России могут достигать 20 млн т в год [21]. В будущем они лишь возрастут по мере устаревания трубопроводной инфраструктуры и таяния вечной мерзлоты.

Разливы возможны не только при транспортировке, но и при бурении. История освоения континентального шельфа знает

целый ряд подобных аварий с катастрофическими последствиями. Крупнейшей стала авария в Мексиканском заливе в 2010 г. – взрыв и пожар на платформе *Deerwater Horizon*, управляемой компанией BP. Её результаты стали катастрофой для морских и прибрежных экосистем, а суммарный ущерб, по некоторым оценкам, составил около 40 млрд долл. [4]. Пока на шельфах в арктических широтах не было ни одной крупной аварии, но ученые утверждают, что если бы в Арктике произошло нечто подобное случившемуся в Мексиканском заливе, катастрофа была бы поистине планетарного масштаба.

С учетом исключительной опасности нефтяных разливов в Арктике вопросы их предотвращения и ликвидации последствий выходят на международный уровень. На министерской встрече Арктического совета в Кируне в 2013 г. было принято соглашение о сотрудничестве в области готовности на случай морских нефтеразливов в Арктике и борьбы с ними, а на конференции 2015 г. в Икалуите был подписан рамочный план сотрудничества по предотвращению загрязнения нефтью в результате деятельности по добыче углеводородных ресурсов и интенсификации судоходства в морской Арктике.

Опасность нефтяных разливов в Арктике существует и в России. Отечественные буровые платформы технологически несовершенны, и эта проблема может обостриться в будущем в связи с введением секторальных санкций и прекращением поставок оборудования для шельфового бурения из Европы. В частности, платформа «Приразломная» на шельфе Печорского моря (единственная на настоящий момент, ведущая добычу нефти на российском арктическом шельфе) фактически собрана по кускам – нижняя ее часть была построена на «Севмаше», а верхняя, где располагаются основные помещения и жилой блок, демонтирована со списанной платформы на натяжных опорах *Hutton*, не предназначенной для работы в арктических льдах [22].

В ответ на запрос экологических активистов компания «Газпром нефть» заявляет, что платформа отвечает самым жестким требованиям безопасности. Кроме того, компанией разработан план предупреждения и ликвидации возможных разливов нефти, согласованный с Федеральным агентством морского и речного транспорта Министерства транспорта, Министерством энергетики и утвержденный МЧС России. План анализирует различные

сценарии рисков, содержит расчет издержек на формирование аварийных подразделений. Кроме того, компанией закуплено специальное оборудование, способное осуществлять сбор нефти в ледовых условиях и ликвидировать разлив в сжатые сроки. В 2014 г. под эгидой Совета безопасности России при участии Минтранса, Минобороны, МЧС, Ненецкого автономного округа, компании «Совкомфлот» и других организаций были проведены масштабные учения «Арктика-2014», в рамках которых, среди прочего, отработаны действия в случае возможного нефтяного разлива.

Несмотря на все эти меры, многие природоохранные организации настаивают на недопустимости нефтедобычи на арктическом шельфе, по крайней мере до тех пор, пока не будут разработаны технологии сбора нефтяных разливов в арктических широтах. В 2015 г. с предложением 10-летнего моратория на освоение нефтяных запасов на шельфе Арктики выступило российское отделение Всемирного фонда дикой природы [23].

Инициативу поддержали ряд известных политиков, чиновников, ученых-экономистов. В основе их позиции – не только экологические, но и экономические аргументы, особенно актуальные в условиях низких цен на нефть и санкций со стороны стран Запада. Так, по мнению Е. М. Примакова «на арктическом шельфе рентабельность добычи обеспечивается только при цене 100–120 долларов за баррель. Стоит ли нам в таких условиях форсировать добычу нефти на шельфе Ледового океана? Такую паузу уже сделали некоторые наши конкуренты. США пробурили последнюю скважину на арктическом шельфе в 2003 г., Канада – в 2005 г.» [24]. В. А. Крюков считает, что «добыча нефти в Арктике – это не только высокие экологические риски, но и экстенсивный путь развития и высокзатратная деятельность, от которой в нынешней экономической ситуации нужно однозначно отказываться. Стране нужен модернизационный маневр, поддержка действительно инновационных решений, а не попытка по-прежнему решать задачи экономического развития по экстенсивной модели» [25].

В Энергетической стратегии Российской Федерации до 2030 г. «активное освоение минерально-сырьевой базы нефтегазового комплекса» Арктики, включая ее шельф, ставится в ряд приоритетных задач. Нередко утверждается, что поддержание должного

уровня добычи нефти на фоне истощающихся месторождений Западной Сибири в принципе невозможно без освоения шельфа. Однако доминирующее большинство всех доказанных запасов нефти, по данным Роснедр, находятся отнюдь не на шельфе Арктики, а в материковой части страны. Проблема отрасли заключается не в нехватке новых месторождений, а в эффективности освоения уже открытых.

Основной потенциал успешного развития энергетического сектора страны – в повышении эффективности освоения месторождений и транспортировки углеводородного сырья [23]. Так, увеличение коэффициента извлечения нефти с сегодняшних 38% всего на 4 п. п. позволит добывать дополнительно 30 млн т (219 млн барр.) нефти в год [26]. Для сравнения: за 2014 г. на «Приразломной» было добыто всего 300 тыс. т (2,19 млн барр.) [27].

В связи с тем, что освоение шельфа соответствует интересам ряда крупных компаний и уже обозначено как один из приоритетов российской энергетической политики, едва ли предложение о моратории получит безоговорочную поддержку, однако может, по крайней мере, подтолкнуть государство, компании и «зеленых» к поиску компромисса. Такой опыт имеется у Норвегии и США, наложивших мораторий на добычу углеводородного сырья в особо богатых рыбой акваториях у Лофотенских островов [28] и в Бристольском заливе на Аляске [29].

В отношении добычи газа в Арктике и экологические, и репутационные риски несопоставимо ниже. Во-первых, процесс устранения утечек газа намного легче, чем нефти, а экологические последствия не так серьезны, так как газ быстро рассеивается. Во-вторых, природный газ как наименее грязный вид ископаемого топлива (он не токсичен, не сопровождается побочными выбросами при горении, кроме CO₂, которые, впрочем, все равно меньше, чем у нефти и угля) обладает положительной репутацией в глазах природоохранного сообщества. Компании это хорошо понимают. Так, покойный президент компании Total К. де Маржери отмечал в одном из своих последних интервью, что в случае аварии в Арктике ущерб имиджу компании будет слишком высок. Поэтому Total готова участвовать, в первую очередь, в газовых проектах, где процесс устранения утечек газа по сравнению с нефтью намного легче [30].

Важно понимать, что независимо от реальных мер по обеспечению безопасности, которые предпринимают компании, разработка нефтегазовых запасов в Арктике (как материковых, так и особенно шельфовых) связана с огромными репутационными рисками, что продемонстрировала ситуация с высадкой активистов Greenpeace с судна Arctic Sunrise на платформу «Приразломная» с последующей широкомасштабной критикой компании «Газпром» по всему миру. С учетом того, что в настоящее время фактор общественного мнения оказывает серьезное влияние на решения инвесторов, а политическая ситуация способствует обострению обстановки вокруг любых проблем, связанных с Россией, эти риски не стоит недооценивать.

Международное экологическое сотрудничество в Арктике

К настоящему моменту заключен целый ряд международных соглашений, направленных на охрану арктических экосистем. В частности, в 1992 г. 15 странами северо-восточного побережья Атлантического океана подписана Конвенция по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики. Одной из задач Конвенции является предотвращение и ликвидация загрязнений от морских источников и неблагоприятных последствий деятельности на шельфе в целях защиты здоровья населения и сохранения морских экосистем [31]. Кроме того, Конвенция объявила акваторию от Исландии до Азорских островов заповедной зоной.

Россия в число стран-участниц Конвенции не входит. В международное сотрудничество по охране окружающей среды в Арктике она вовлечена как член Арктического совета. В его деятельности экологическая тематика занимает центральное место. Так, все шесть рабочих групп (по устранению загрязнения Арктики, по реализации программы арктического мониторинга и оценки, по сохранению арктической флоры и фауны, по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по защите арктической морской среды, по устойчивому развитию в Арктике), функционирующих в рамках Совета, связаны с вопросами окружающей среды. На последних министерских конференциях Арктического совета особое развитие получила тематика предупреждения разливов нефти и ликвидации их последствий, а также сокращения выбросов сажи и метана

в Арктике [32]. Для проработки последнего вопроса создана специальная целевая группа.

На двустороннем уровне Соглашение по оказанию помощи в случае аварийного разлива нефти в Баренцевом море заключено между Россией и Норвегией еще в 1994 г. Оно включает совместный план действий в чрезвычайных ситуациях, а также предполагает проведение на постоянной основе совместных учений национальных служб [33].

В настоящее время все чаще говорят о необходимости объединения усилий разных государств, компаний и неправительственных организаций в ликвидации последствий природных и техногенных катастроф, например, в форме создания глобальной аварийно-спасательной компании (ГАСК), координирующей действия заинтересованных участников при катастрофе в любой точке мира. В отношении потенциальных катастроф в Арктике такой подход особенно важен, так как скорость реагирования здесь имеет критическое значение для предотвращения ущерба. Россия могла бы быть одним из главных инициаторов и бенефициаров создания ГАСК: она уязвима для бедствий различного типа, при этом обладает богатым опытом эффективного предотвращения и ликвидации последствий катастроф (Министерство РФ по чрезвычайным ситуациям – одно из лучших в мире), а также парком самолетов и спасательной техники, который она могла бы предоставлять ГАСК.

Помимо перечисленных соглашений регионального или двустороннего уровня, особую роль для защиты окружающей среды Арктики может сыграть Рамочная коалиция «Климат и чистый воздух», разработанная по инициативе ЮНЕП и включающая 46 участников, в том числе Россию. Целью деятельности данной организации является сокращение выбросов короткоживущих загрязнителей: «черного углерода» (сажи) (твердые частицы, образующиеся при неполном сгорании биомассы, древесины, солянки, в основном состоящие из чистого углерода, которые адсорбируют солнечную радиацию во всех длинах волн), метана и хлорфторуглеродов. По некоторым оценкам, «черный углерод» является вторым по значимости катализатором глобального изменения климата после углекислого газа [34].

Российский МИД отправил заявку на вступление в Коалицию еще в августе 2012 г., однако по формальным причинам стать

ее полноценным членом страна смогла только в 2014 г. Коалицию отличают гибкость и отсутствие жестких рамок (добровольный выбор странами направлений и приоритетов работы, а также добровольные взносы в общий фонд). Схема ее работы уже сейчас допускает реализацию проектов по сокращению выбросов в России с зарубежным финансированием [35]. На настоящий момент такие проекты не входят в число приоритетов работы Коалиции.

Однако есть все основания для того, чтобы сделать борьбу с выбросами в Арктике одним из приоритетных направлений ее деятельности. В этом регионе влияние «черного углерода» особенно сильно. Вследствие промышленного производства, лесных пожаров, сжигания топлива сажа, выпадающая на снежную или ледовую поверхность, снижает ее отражающую способность, что, в свою очередь, способствует повышению температуры.

Помимо экологической ценности, а также потенциальных финансовых выгод, которые может получить Россия, активное участие в Коалиции выгодно ей еще и потому, что борьба с выбросами сажи напрямую соответствует стратегическим планам модернизации энергетического и транспортного секторов в Арктике [35]. Конечно, для извлечения выгод от международного сотрудничества по этим вопросам Россия должна начать с мер, предпринимаемых на национальном уровне.

Выгодным для России будет и развитие научного сотрудничества в Арктическом регионе. Арктика – лучшее в мире место для проведения климатических исследований. Ее российская часть могла бы претендовать на роль естественной лаборатории мирового масштаба, в которой могли бы вести совместные исследования ученые из разных стран. Это позволит привлечь финансирование в модернизацию метеорологических станций и другой научной инфраструктуры, в том числе и необходимой для освоения Северного морского пути.

Российская экологическая политика в Арктике

Значение Арктики для России сложно переоценить. Согласно «Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», регион рассматривается как стратегическая ресурсная база, а его развитие относится к числу основных национальных интересов страны.

Социально-экономическое развитие региона должно не только не сопровождаться ухудшением экологической обстановки, но и осуществляться параллельно с ликвидацией накопленного экологического ущерба и реабилитацией деградированных экосистем [3]. «Обеспечение экологической безопасности», «сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата» официально отнесены к приоритетам государственной политики развития Арктической зоны. А в качестве одного из основных принципов объявлено «максимальное природосбережение», под которым понимается «применение наиболее жестких природоохранных и экологических норм, использование наиболее эффективных природосберегающих технологий».

На сегодняшний день в национальную экологическую нормативно-правовую базу входят около 40 федеральных законов, примерно 1200 постановлений и распоряжений правительства, а также приказов министерств и ведомств [3]. Однако данные документы распространяются, как правило, на всю территорию России, что делает невозможным полноценный учет специфики природно-климатических условий Арктического региона. Как следствие, природоохранные требования для арктических территорий практически эквивалентны требованиям для менее чувствительных к антропогенному воздействию регионов.

Оставляет желать лучшего и практическая реализация директив и требований, заложенных в нормативно-правовой базе развития Арктического региона. Так, в России до сих пор не разработаны подходы к определению допустимого антропогенного воздействия на арктические экосистемы, что препятствует установлению объективных требований к деятельности хозяйствующих субъектов в регионе. Кроме того, представители бизнеса отмечают, что процедуры согласований технической документации слишком бюрократизированы и могут длиться более года. В результате появляется возможность избирательного применения норм законодательства и использования их в качестве средства давления государства на бизнес.

Слабостью российского экологического регулирования является также его чрезмерная централизация. Экологические

проблемы следует регулировать там, где они возникают – в муниципалитетах и регионах. Это позволяет учитывать специфику проблем конкретных территорий и находить более точные решения. Этот принцип соблюдается в большинстве развитых стран, в том числе арктических – США, Канаде, Исландии.

Серьезным толчком к развитию российского природоохранного законодательства могло бы стать вступление в ОЭСР. Именно выдвинутые этой организацией требования стали основой для формирования «дорожной карты» России на пути совершенствования нормативно-правовой базы в части защиты окружающей среды в таких областях, как обращение с отходами, предотвращение экологического ущерба и повышение экологической ответственности, обеспечение экологической и промышленной безопасности, доступа к экологической информации, мониторинг окружающей среды. Несмотря на то, что на настоящий момент переговоры о вступлении России в ОЭСР заморожены, целый ряд преобразований экологического законодательства уже запущен.

Важной спецификой российской экологической политики в Арктике является ее тесная связь с военным присутствием в регионе. С советских времен многие природоохранные функции возложены на размещенные в Арктике воинские части. Это актуально и сегодня: так, например, подразделения Восточного военного округа в октябре 2014 г. вывезли с острова Врангеля и района мыса Отто Шмидта 10 т отходов (бытового мусора) [36]. Министр обороны С. К. Шойгу также выступил с предложением об участии воинских подразделений, которые работают на Земле Франца-Иосифа, мысе Отто Шмидта, островах Врангеля, Котельный, Новая Земля, Новосибирских, в программе очистки Арктики, осуществляемой совместно с Министерством природных ресурсов и Русским географическим обществом [37]. В скором времени будет сформирован «региональный экологический центр Северного флота, который будет осуществлять экологический мониторинг и контролировать соблюдение российского и международного природоохранного законодательства как в местах дислокации флота, так и в Арктической зоне, где дислоцируются наши военнослужащие» [38].

Постепенно все больше мер по сокращению негативного воздействия на окружающую среду предпринимают российские энергетические компании. Так, в 2013 г. расходы компании «Но-

ватэк» на мероприятия по охране окружающей среды составили 363 млн руб., при этом основной объем средств пришелся на утилизацию отходов от её деятельности (около 109 млн руб.) [39]. Компания «Газпром нефть» в 2014–2016 гг. реализует программу по рекультивации нефтезагрязненных земель, шламовых амбаров и переработке нефтесодержащих отходов [40]. Согласно последнему отчету об устойчивом развитии компании «Роснефть», даже с учетом ввода новых активов валовые выбросы вредных веществ сокращаются, в первую очередь за счет Целевой газовой программы, направленной на снижение объемов сжигания попутного нефтяного газа [41].

Лишь частично экологическая активность российских энергетических компаний является следствием законодательного регулирования. В определенной мере речь идет о социальной ответственности бизнеса, отчасти – об отражении растущего интереса общественности (и как следствие, инвесторов) к экологической проблематике.

В Арктике же деятельность компаний по охране окружающей среды все в большей степени начинает соответствовать концепции «общих ценностей» [42]: они уделяют пристальное внимание вопросам окружающей среды, исходя из понимания, что в долгосрочном плане эти вопросы будут иметь для них критическое значение. В частности, именно работающие в Арктической зоне России Архангельский целлюлозно-бумажный комбинат, «Новатэк» и «Газпром» стали в 2014 г. лауреатами проекта Carbon Disclosure Project, в рамках которого оценивалась полнота раскрытия компаниями информации о выбросах парниковых газов. Особое внимание экологической безопасности уделяется при реализации проекта «Ямал СПГ» компании «Новатэк». «Газпром» тратит рекордные суммы на климатические исследования, связанные с деградацией вечной мерзлоты, так как она оказывает серьезнейшее влияние на работу компании в Арктике. И «Новатэк», и «Газпром», и «Роснефть» активно взаимодействуют с представителями малых коренных народов, понимая необходимость нахождения компромиссов с ними как с основными стейкхолдерами этих компаний в регионе.

Конечно, реализуемых инициатив пока недостаточно для снятия проблем, связанных с экологической безопасностью Арктического региона. В России лишь предстоит выстроить

комплексную систему безопасности, предотвращения и устранения последствий техногенных аварий, объединяющую усилия федеральных, региональных властей и бизнеса. Необходимо обновление трубопроводной инфраструктуры. Острой остается проблема загрязнения Арктики промышленными отходами.

* * *

Для нахождения баланса между экономическим развитием региона и освоением его ресурсной базы, с одной стороны, и минимизацией ущерба окружающей среде – с другой, важно наладить диалог между государством, бизнесом, представителями малых коренных народов Севера и природоохранных организаций. Освоение шельфа стоит начинать только тогда, когда Россия будет готова к нему и экономически, и технологически. К решению экологических проблем стоит продолжать привлекать военных, но также – и иностранных партнеров, тем более что сейчас в мире появляется все больше возможностей финансирования проектов по предотвращению и ликвидации экологического ущерба. Чтобы Арктику можно было использовать как драйвер экономического развития страны и обеспечить полноценный суверенитет России над арктическими территориями, необходимо сохранить уникальные полярные экосистемы и вернуть Арктике роль, которую она заслуживает, – роль крупнейшей в мире естественной научной лаборатории, где природа и человеческая деятельность находятся в состоянии устойчивого равновесия.

Литература

1. Ивантер В. В., Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Арктический мега-проект в системе государственных интересов и государственного управления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Теория. Практика. Методология. – 2014. – № 6 (38), т. 7.
2. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 20.02.2013). URL: http://spp.nrd.ru/programs/arctica_strategiya.pdf
3. Свечников А. Л. Экологические проблемы Арктического региона / Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3-х тт. Т. 1 / Под ред. И. С. Иванова. – М.: Аспект-Пресс, 2013.

4. *Фадеев А. М.* Международное экологическое сотрудничество в Арктике // Интернет-портал РСМД. – 2012. – 2 окт.
5. The Ship and Ocean foundation. The Northern Sea Route. The shortest sea route linking East Asia and Europe. 2001.
6. Официальный сайт Программы ООН по окружающей среде. URL: <http://www.un.org/ru/ga/unep/>
7. Arctic Climate Impact Assessment. Воздействие потепления в Арктике. Cambridge University Press, 2004.
8. IPCC. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014.
9. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации, 2014.
10. National Snow & Ice Data Center. Arctic sea ice shatters previous low records; Antarctic sea ice edges to record high. Press release, October 2, 2014: http://nsidc.org/news/newsroom/20121002_MinimumPR.html
11. *Катцов В. М., Порфирьев Б. Н.* Климатические изменения в Арктике: последствия для окружающей среды и экономики // Арктика: экология и экономика. – 2012. – № 2 (6).
12. Воздействие изменения климата на российскую Арктику: анализ и пути решения проблемы. – М.: WWF России, 2008.
13. UNEP. New Awareness of and Opportunities for UNEP to Address Climate Change in the Arctic, 2013.
14. How global warming could turn Siberia into a giant crater 'time bomb' // The Siberian Times, 25 December 14. URL: <http://siberiantimes.com/science/casestudy/news/n0076-how-global-warming-could-turn-siberia-into-a-giant-crater-time-bomb/>
15. Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report Climate Change 2013: Mitigation of Climate Change, 2014.
16. *Johnsen K. I.* et al. Protecting Arctic Biodiversity. United Nations Environment Program (UNEP), GRID-Arendal. 2010.
17. *Павлова Т. В. и др.* Расчет эволюции криосферы в XX и XXI с использованием глобальных климатических моделей нового поколения // Криосфера Земли. – 2007. – Т. 11. – № 2.
18. Росгидромет. Второй оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. – М., 2014.
19. *Knol M., Arbo P.* Oil spill response in the Arctic: Norwegian experiences and future perspectives // Marine Policy. – 2014. – Vol. 50.
20. AMAP Working Group. Arctic Council Arctic Oil and Gas 2007, Oslo: 2007.
21. *Блоков И. П.* Краткий обзор о порывах нефтепроводов и объемах разливов нефти в России. Гринпис России, 2011.
22. Platform hull from Murmansk to Mexico // Barents Observer. URL: <http://barentsobserver.com/en/node/20723>, 2008; Russia is not ready for Arctic oil // Barents Observer/ URL: <http://barentsobserver.com/en/articles/russia-not-readyarctic>), 2011.

23. Книжников А. Ю., Бабенко М. В. Риски арктической нефтедобычи // Ведомости. – 2015. – 19 март. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/19/arktika-opasnaya-neft>
24. Примаков Е. М. России следует взять паузу в освоении арктического шельфа. URL: <http://vmeste-rf.tv/news/89586.do>
25. Час Земли–2015. Официальный сайт WWF-Россия. URL: http://60.wwf.ru/?WEB_FORM_ID=3&RESULT_ID=6030&formresult=addok&utm_source=lada&utm_medium=email&utm_campaign=step1
26. Заседание Комиссии по вопросам стратегии развития ТЭК и экологической безопасности // Сайт президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17511>
27. Пресс-центр «Газпром нефть». 14.01.2015. URL: <http://shelf-neft.gazprom.ru/press/news/2015/01/46/>
28. Vester H., Matos F. and Steiner R. Environmental Risks of Offshore Oil Exploration in the Barents Sea. – 2014. – September 4.
29. WWF. The Value of Commercial Fisheries Near Bristol Bay. – Alaska. – 2011. – Aug.
30. Total warns against drilling for oil in Arctic // The Telegraph. – 2014. – 26 Sept.
31. OSPAR Comission, Offshore Oil and Gas Industry. URL: http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00210305000000_000000_000000
32. Загорский А. В. Шаг назад или шаг вперед? Министерская встреча Арктического совета в Икалуите // Интернет-портал РСМД. 29.04.2015.
33. Sydnes A.K., Sydnes M. Norwegian–Russian cooperation on oil-spill response in the Barents Sea // Marine Policy. – 2013. – Vol. 39.
34. Bond T. C. et al. Bounding the role of black carbon in the climate system // Journal of Geophysical Research. – 2013. – Vol. 118. – № 11.
35. Кокорин А. О. Современная климатическая политика мирового сообщества и ее значимость для России. – М.: WWF-Россия, 2013.
36. Уборка Арктики: военные вывезли с острова Врангеля 10 тонн мусора // Вести. – 2014. – 11 окт.
37. Российская армия поможет очистить Арктику от мусора // РИА Новости. – 2014. – 21 окт.
38. Военные попробовали успокоить экологов насчет Арктики // Lenta.ru. – 2014. – 11 окт.
39. Новатэк. Отчет в области устойчивого развития на территории Российской Федерации в 2013 году.
40. Газпром нефть, Отчет об устойчивом развитии 2013. Родные города.
41. Роснефть. Отчет в области устойчивого развития, 2013.
42. Porter M., Kramer M. Creating shared values // Harvard Business Review. – 2011. – № 1–2.

Вернуть оценке воздействия на окружающую среду ее прежнюю роль

И.Ю. ХОВАВКО, доктор экономических наук, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва. E-mail: irina.hov@ramler.ru

В статье исследовано влияние процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) на формирование экономического пространства. Изучены требования международных финансовых институтов по управлению экологическими и социальными рисками. Проанализирована российская практика применения ОВОС в процессе принятия решений о реализации хозяйственных проектов. Показано снижение роли ОВОС в экологическом регулировании в нашей стране, что предопределяет высокий уровень негативных экологических внешних эффектов.

Ключевые слова: экологическое регулирование, оценка воздействия на окружающую среду, управление экологическими и социальными рисками, интернализация экологических внешних эффектов

В большинстве стран мира, включая Россию, основные положения экологического регулирования хозяйственной деятельности давно законодательно оформлены. Важнейшим элементом экологического регулирования является процедура *оценки воздействия на окружающую среду* (ОВОС), которая проводится для выявления характера, интенсивности и степени опасности влияния любого вида планируемой хозяйственной деятельности на состояние окружающей среды и здоровье населения. Именно ОВОС связывает хозяйственный проект с конкретной территорией, а ее результаты содержат информацию, позволяющую принимать решения о возможности или невозможности реализации проекта. Таким образом, ОВОС позволяет на ранней стадии процесса принятия решений выявить возможные негативные внешние эффекты и показать, каким образом они могут быть интернализированы на конкретной территории.

Новым важным этапом в развитии оценки воздействия на среду стали требования международных финансовых институтов по включению природоохранных соображений в цикл разработки и выполнения проектов (управление экологическими и социальными рисками).

В данной статье исследовалось влияние современных процедур оценки воздействия на окружающую среду на формирование экономического пространства в РФ. Для этого был проведен анализ экологических требований международных финансовых институтов, которые влияют на экономическое пространство, регулируя доступ к кредитным ресурсам. Показано воздействие существующей в нашей стране процедуры ОВОС на возможности реализации проектов; выявлены недостатки и обоснованы подходы к реформированию данной системы.

Экологические аспекты проектного финансирования: международный опыт

Процедура проведения оценки воздействия проектов на окружающую среду (ОВОС) (Environmental Impact Assessment – EIA) зародилась в 70-е гг. XX века. В Законе об охране окружающей среды (1969) в США было сформулировано требование о необходимости проведения исследований, касающихся воздействия проектов на окружающую среду и здоровье людей. Закон обязал инициаторов проекта разрабатывать заключение о воздействии на окружающую среду. Затем в законодательство было включено требование проведения оценки воздействия на общество. Впоследствии были приняты соответствующие нормативные акты и в европейских странах.

В настоящее время оценка воздействия на окружающую среду стала проводиться по отношению к трансграничным проектам, осуществление которых может нанести ущерб окружающей среде в других странах. Согласно «Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (вступила в силу 10.09.1997 г.) это предусмотрено в тех случаях, когда планируемая деятельность может оказать значительное вредное трансграничное воздействие. Конвенция дает возможность минимизировать риски от экологических ущербов.

Вероятно, опасаясь возможного внешнего давления, Россия подписала, но не ратифицировала договор. Однако требование по проведению ОВОС включено в российское природоохранное законодательство (№ 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002; «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» № 372 от 16.05.2000 г. и др.), в котором

сформулированы требования к работам по оценке воздействия на окружающую среду и их включению в инвестиционный цикл.

Интеграция экологических требований в цикл разработки и выполнения проекта стала на рубеже веков стратегическим направлением деятельности международных финансовых организаций [8]. При решении вопроса о выделении кредитов банки обязаны соблюдать природоохранные и социальные требования, сформулированные Международной финансовой корпорацией (так называемые «Принципы экватора»), и проводить оценку экологических и социальных рисков проекта, используя стандартную процедуру, разработанную Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР).

Нормы Всемирного банка, определенные директивами Международной финансовой корпорации (МФК), заняли сегодня центральное место в экологической регламентации бизнеса. Содержанием этой политики является **стимулирование устойчивого развития путем включения социальной и экологической оценки проектов в процесс принятия решений об их финансировании**. Природоохранные и социальные стандарты МФК легли в основу концепции «Принципы экватора» – комплекса добровольных принципов, разработанных и принятых банками для оценки экологических и социальных рисков при предоставлении проектного финансирования. В 2003 г. десять крупнейших мировых банков, аккумулирующих треть всех кредитных ресурсов, договорились соблюдать «экваториальные принципы» при выборе приоритетов финансовой поддержки. Сегодня ими руководствуются более 60 мировых банков, осуществляющих 71% от общего объема проектного финансирования в странах с быстрорастущей экономикой [10. С. 10].

При применении «Принципов экватора» в рамках конкретного проекта исходными пунктами для предоставления банком кредита становятся:

- изучение экологических и социальных воздействий и рисков, связанных с данным проектом;
- присвоение проекту определенной категории с точки зрения экологических и социальных рисков;
- проведение оценки воздействия на окружающую среду с использованием количественных экологических показателей и требования раскрытия информации о проекте для местных сообществ (для проектов с повышенным уровнем риска);

- постоянный контроль за соответствием установленным требованиям в процессе реализации проекта и ведение клиентом необходимой отчетности.

МФК разработала восемь стандартов социальной и экологической устойчивости проектов, выполнение которых необходимо для принятия положительного решения о кредитовании/инвестировании (1 – социальная и экологическая оценка; 2 – рабочий персонал и условия труда; 3 – предотвращение и уменьшение загрязнения окружающей среды; 4 – здоровье и безопасность населения; 5 – приобретение прав землепользования и вынужденное переселение; 6 – сохранение биологического разнообразия и устойчивое управление природными ресурсами; 7 – коренное население; 8 – культурное наследие).

Основополагающим является стандарт 1, на соответствие которому проводится оценка всех проектов. В рамках проведения **комплексной оценки социальных и экологических рисков** следует изучить все значимые социальные и экологические воздействия, связанные с реализацией проекта, как на основных площадках, так и на связанных объектах (поставщики, государство, неправительственные организации и т. д.). Должен быть определен круг лиц, которых эти воздействия могут затронуть. По результатам оценки клиент обязан разработать **программу управления** социальными и экологическими рисками, включающую конкретный **план мероприятий** по смягчению экологических воздействий проекта, а также **процедуры контроля** за их выполнением и **систему отчетности**.

Инициатор проекта определяет организационную структуру (распределение функций, ответственности и полномочий по ключевым направлениям в социальной и природоохранной сферах), обеспечивает обучение сотрудников и подрядчиков, несущих ответственность за соответствующие сферы деятельности. Система экологического управления должна быть интегрирована в корпоративную систему административного управления, поскольку это позволяет более эффективно внедрять мероприятия по улучшению качества окружающей среды.

В обязанности инициатора проекта входит **раскрытие информации** о проекте и **вовлечение общественности** в ее обсуждение. Если в ходе реализации проекта местное население может подвергнуться неблагоприятным воздействиям, инициатор проекта обязан организовать консультации, чтобы обсудить все

последствия (как положительные, так и отрицательные). Важным моментом является разработка и выполнение понятного и прозрачного механизма обращений и рассмотрения жалоб населения.

Таким образом, банки перешли к активному регулированию экономической деятельности в глобальном масштабе путем формирования собственных экологических и социальных требований к финансируемым проектам. В дополнение к этому внедряется процедура управления экологическими и социальными рисками, которая призвана гарантировать, что в процессе кредитования и инвестирования эти риски будут адекватно оценены и проконтролированы. Данная процедура, разработанная ЕБРР, является обязательной и для самого банка, и для его финансовых партнеров [9].

Разработаны «запретительный список», где фиксируются виды деятельности, запрещенные к кредитованию (производство и торговля продуктами, содержащими полихлорированные бифенилы, озоноразрушающие вещества, морское рыболовство дрейферными сетями длиной свыше 2,5 км и др.), и «контрольный список», включающий опасные виды деятельности, финансирование которых возможно лишь с письменного согласия ЕБРР (производство энергии с использованием ядерного топлива, деятельность, предполагающая принудительное переселение либо осуществляемая на территории проживания коренных народов и др.).

В ходе финансовых операций должны быть выяснены подробности деятельности компании (размер объекта, тип зданий и их использование, применяемое технологическое оборудование, характер использования прилегающей территории, планы капитальных инвестиций, наличие очистного оборудования, соблюдение природоохранного законодательства, экологические характеристики сырья и конечной продукции, система производственного экологического контроля, взаимоотношения с поставщиками, отношение населения к компании и т. д.).

Для объектов, отнесенных к высокому уровню риска, проверяется ОВОС, выполненная в соответствии с национальными или международными требованиями. Финансовая операция имеет приемлемый уровень риска, если экологические и социальные обязательства клиента не представляют существенной угрозы для жизнеспособности компании и ее способности погасить кредиты.

Процедуры управления экологическими и социальными рисками существенным образом влияют на экономическое пространство, поскольку, во-первых, запрещают или ограничивают финансирование определенных видов деятельности, во-вторых, предъявляют определенные требования к применяемым в проектах технологиям, в-третьих, серьезно прорабатываются вопросы привязки к конкретной территории.

Таким образом, **в современном мире сформировалась система экологического регулирования инвестиционной деятельности с хорошо налаженными обратными связями.** Кредитующие организации формулируют экологические и социальные требования к проектам, влияют на решения, которые принимаются на основе материалов экологического и социального обоснования проекта. Выявление нарушений в ходе реализации проекта ведет к приостановке финансирования. С одной стороны, это стимулирует ответственное поведение бизнеса. С другой – регулируя доступ к кредитным ресурсам, международные финансовые организации имеют возможность оказывать воздействие на отраслевую и территориальную структуру экономик отдельных стран, сужая границы национального суверенитета.

Процедура оценки воздействия на окружающую среду в России

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) определяет эту оценку как вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Однако возможные последствия намечаемой деятельности должны быть не только своевременно выявлены, но и учтены при принятии решения о возможности реализации проекта, поэтому обычно говорят о процедуре ОВОС.

Процедура ОВОС – это официально установленный способ и порядок действий при проведении оценки и учете ее результатов. Она включает исследование воздействия проекта на окружающую среду, оценку допустимости прогнозируемого воздействия, обсуждение материалов ОВОС с заинтересованными сторонами (общественностью) и подтверждение в процессе государственной экспертизы, государственной экологической либо

негосударственной экспертизы соответствия документации, обосновывающей планируемую деятельность, нормативным требованиям законодательства в области охраны окружающей среды.

Исследование по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности должно включать [6]:

- определение характеристик намечаемой деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности);
- анализ состояния территории, на которую может быть оказано влияние (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т. п.);
- выявление возможных воздействий на окружающую среду с учетом альтернатив;
- оценку воздействий на окружающую среду (вероятность возникновения риска, степень, характер, масштаб, зона распространения, а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий);
- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации;
- оценку значимости остаточных воздействий на окружающую среду и их последствий;
- сравнение по ожидаемым экологическим и связанным с ними социально-экономическим последствиям рассматриваемых альтернатив, в том числе варианта отказа от деятельности, и обоснование варианта, предлагаемого для реализации;
- разработку предложений по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой деятельности, а также по проведению послепроектного анализа реализации намечаемой деятельности.

Важнейшие результаты и выводы по оценке воздействия на окружающую среду оформляются в виде резюме нетехнического характера.

Экологическими ограничениями на ведение хозяйственной деятельности на определенной территории в РФ являются: условия рассеивания загрязняющих веществ в атмосфере; уровень самоочищающей способности водоемов; потенциал самовосстановления почв; уровень загрязненности и нарушенности компонентов окружающей природной среды; повышенная экологическая ценность отдельных территорий (особо охраняемые природные); наличие редких и исчезающих видов растений и животных, занесенных в Красную книгу; наличие зон ограниченной хозяйственной деятельности (водоохранных зон); характер землепользования (наличие сельхозугодий).

Таким образом, в российском законодательстве достаточно четко раскрыты порядок и содержание работ по оценке воздействия на окружающую среду. Иностранные эксперты отмечают

высокий уровень проработки материалов в российских ОВОСах. Однако это вполне совмещается с неудовлетворительной реализацией природоохранных мероприятий на практике. **ОВОС может быть достаточно детальной в части воздействия на природные экосистемы, однако ее рекомендации на практике зачастую не реализуются. То есть российский вариант ОВОС во многом остается «бумагой», которую необходимо представить на определенном этапе, но совсем необязательно исполнять.** Чтобы выявить причины этого явления, рассмотрим, как менялись способы включения ОВОС в цикл экологического обоснования проектов в нашей стране.

Процедура проведения ОВОС и состав документации были значительно изменены в 2006 г. после выхода новой редакции Градостроительного кодекса РФ, и оценка этих изменений далеко не однозначная. Место ОВОС в общей системе реализации инвестиционных проектов показано на рисунке.



Источник. Составлена автором.

Схема реализации производственной деятельности в РФ

Практическая реализация любого инвестиционного проекта начинается с документального оформления его замысла. Все приводимые на этом этапе сведения о проекте должны позво-

лить дать принципиальную оценку возможности реализации проекта. До 2006 г. при рассмотрении вопроса о месте размещения планируемого объекта необходимо было предоставить в органы исполнительной власти субъекта Федерации или местного самоуправления предпроектную документацию (в РФ это – Ходатайство (Декларация) о намерениях инвестирования и Обоснование инвестиций).

Процедура включала ряд этапов проведения ОВОС: на этапе подготовки предпроектной документации – разработку предварительной оценки воздействия на окружающую среду; на этапе подготовки проектной документации – окончательную оценку. Вся документация, обосновывающая намечаемую деятельность, представлялась на государственную экологическую экспертизу, на заключение которой существенно влияли результаты общественных обсуждений. **Статус государственной экологической экспертизы в РФ был очень высок: без ее положительного заключения никакая хозяйственная деятельность не могла быть разрешена.**

С 2007 г. новая редакция Градостроительного кодекса и принятые в его развитие нормативно-правовые акты поменяли всю систему экологического обоснования проектов. Основные вопросы экологического обоснования хозяйственной деятельности были перенесены на стадию территориального планирования. Подверглись изменениям как требования к составу предпроектной и проектной документации, так и процедуры оценки соответствия документов нормативным экологическим требованиям. Из законодательства исчезло требование обязательности разработки и представления на государственную экспертизу предпроектной документации. **Отмена законодательных требований к составу и содержанию предпроектной документации формально упростила задачу инвестора, однако неизбежно возникающая при этом неопределенность требований создала почву для произвола.**

По новой процедуре инвесторы, заинтересованные в предоставлении им земельного участка для строительства, должны обращаться в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта, в котором указаны лишь его назначение

и предполагаемое место размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на него. Акт выбора земельного участка утверждается решением о предварительном согласовании места размещения объекта, которое принимается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления (в зависимости от того, в чьей собственности находится земля).

Отсутствие законодательных требований о проведении ОВОС на стадии предпроектных разработок снизило возможности эффективного воздействия на процесс принятия решения на ранней стадии реализации проекта. На сегодняшний день результаты ОВОС включаются лишь в природоохранный раздел проектной документации «Перечень мероприятий по охране окружающей среды». На этом этапе уже затрачены значительные финансовые ресурсы на проведение инженерных изысканий и подготовку проектной документации, а в ряде случаев – начато строительство. **Поэтому возможности заинтересованной общественности повлиять на судьбу проекта резко сокращаются.** Оспорить реализацию проекта в судебном порядке, как это предлагают законодатели, на этом этапе часто бывает поздно (например, если строительство ведется в лесу, и лес уже вырублен, то судебный иск становится бессмысленным). Реальная практика показала, что именно на этом этапе закладываются негативные внешние эффекты, провоцирующие в будущем экологические и социальные конфликты.

Подверглась изменению и процедура оценки соответствия документов нормативным экологическим требованиям.

Во-первых, перечень объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, для которой в обязательном порядке представляются материалы по оценке воздействия на окружающую среду и результаты их обсуждения с общественностью, был сильно урезан. В настоящее время государственная экологическая экспертиза проектной документации проводится только для объектов, строительство, реконструкция, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне РФ, на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах и территориальном море РФ и на особо охраняемых территориях.

Во-вторых, для объектов капитального строительства, расположенных на суше, упрощен порядок прохождения экспертизы. Проектная документация на эти объекты, а также результаты инженерных изысканий, выполненные для ее подготовки, подлежат государственной экспертизе, которая заменила государственную экологическую и экспертизу Минстроя.

В-третьих, сформирован институт негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Негосударственная экспертиза была уравнена в правах с государственной в отношении объектов, которые не относятся к категории особо опасных, технически сложных или финансируемых государством (из федерального или муниципальных бюджетов). Соответствующие поправки в Градостроительный кодекс РФ вступили в силу с 1 апреля 2012 г. Однако переход к негосударственной экспертизе начался неудачно, поскольку процедурная сторона вопроса была плохо проработана.

Формальное наделение общественных экспертиз полномочиями государственных (ФЗ «Об экологической экспертизе», ст. 20) при отсутствии механизмов реализации этих полномочий привело к тому, что эта форма общественного участия в решении вопросов о реализации инвестиционных проектов не нашла должного развития. На практике неясно, кто финансирует проведение общественной экспертизы (публикации в СМИ, оплату труда экспертов и т. д.), как получить информацию об объекте экспертизы, зарегистрировать и утвердить свое заключение в уполномоченном органе и т. п.

В 2014 г. были приняты два закона, которые потенциально окажут серьезное влияние на пространственное развитие экономики. Это № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (от 28.06.2014 г.) и № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 21.07.2014 г.).

Первый закон устанавливает в стране правовые основы стратегического планирования. Ключевым его документом в нашей стране теперь становится Стратегия пространственного развития России, на основе которой будут разрабатываться Схема территориального планирования РФ и стратегии социально-экономического развития макрорегионов, в единую систему

стратегического планирования включаются муниципальные образования. Пакет нормативных правовых документов по реализации данного закона должен быть разработан до конца 2015 г. Пока не прослеживается четкая взаимосвязь документов стратегического планирования, не ясна процедура согласования документов разных уровней и т. д.

Второй закон охватывает широкий круг вопросов государственного регулирования природоохранной деятельности: во многом изменена понятийная база природоохранного законодательства, меняется система экологического нормирования, провозглашается принцип нормирования на основе наилучших доступных технологий, вводится категоризация объектов хозяйственной деятельности в зависимости от уровня воздействия на окружающую среду, меняются разрешительная документация и система исчисления и взимания платежей за загрязнение, по новому регламентируется процедура постановки предприятий-загрязнителей на госучет. Закон устанавливает необходимость расчета нормативов допустимых выбросов и сбросов при планировании строительства объектов 1-й и 2-й категории на стадии проведения ОВОС. Остальная разрешительная документация оформляется позднее и не затрагивает стадии реализации проекта до ввода его в эксплуатацию.

Чтобы сделать какие-то выводы по существу принятого закона, следует дождаться выхода подзаконных актов, поскольку последние в большой мере будут влиять на ситуацию с экологическим обоснованием хозяйственной деятельности. Например, существенными станут те критерии, по которым предприятия будут относить к одной из четырех категорий по уровню воздействия на окружающую среду. Закон вступил в силу с 1 января 2015 г. (за исключением отдельных положений). Какая-либо правоприменительная практика в настоящее время отсутствует. Отсюда в связи с масштабностью вносимых изменений необходим определенный переходный период.

Таким образом, основные изменения в российском законодательстве можно систематизировать следующим образом:

1) существенно сократилось количество необходимых согласований проектной документации (единственное изменение, которое можно однозначно оценить как положительное, поскольку речь шла лишь о «цене вопроса»);

2) исключено требование проведения всех видов государственной экспертизы предпроектной документации;

3) значительно уменьшился перечень объектов государственной экологической экспертизы;

4) установлены три вида государственных экспертиз: экспертиза проектной документации, результатов инженерных изысканий и экологическая экспертиза проектной документации; введён институт негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, ликвидировавший государственную монополию в этой области;

5) для объектов, исключённых из перечня объектов государственной экологической экспертизы, ОВОС сохранилась лишь как часть раздела в проектной документации; сократилась возможность заинтересованных лиц повлиять на реализацию проекта в рамках общественных обсуждений;

6) об изменениях, вносимых в природоохранное законодательство федеральными законами № 172 и № 219, можно будет в полной мере судить лишь после выхода большого количества подзаконных актов.

Значение экологического регулирования вообще и ОВОС, в частности, для формирования экономического пространства в России снизилось. Изменения законодательства упростили экологические требования к бизнесу, мотивируя это необходимостью снижения нагрузки на него. Однако фактически они усугубили правовую неопределённость и не создали механизмов обратной связи, необходимых для эффективного управления. Это идет вразрез с мировой практикой. Население практически исключено из участия в разработке решения. Определяющие привязку к территории вопросы предварительного землеотвода полностью отданы на откуп местным и региональным чиновникам. Поскольку механизмы ответственности чиновников за экологические последствия принимаемых решений отсутствуют, реально это расширило коррупционные возможности в экономике.

Следует признать, что в момент своего введения в российское законодательство ОВОС более органично вписывалась в систему принятия решений и являлась достаточно эффективным инструментом интернализации негативных экологических экстерналий. Отнесение его на более поздние этапы проектного цикла делает

всю работу в значительной степени бессмысленной. Наша задача – вернуть оценке воздействия на окружающую среду ее первоначальную роль.

Литература

1. Градостроительный кодекс РФ (№ 190-ФЗ от 29.12.2004, с изм. и доп.).
2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (№ 7-ФЗ, от 10.01. 2002, с изм. и доп.).
3. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 года).
4. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации” (№ 219-ФЗ от 21 июля 2014 года).
5. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (№ 174-ФЗ) от 23.11.1995, с изм. и доп.).
6. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000, № 372).
7. *Бабина Ю. В.* Государственная экологическая экспертиза: становление и современная практика // Экология производства. – 2012. – № 10. – С. 18–27.
8. Политика ЕБРР в отношении охраны окружающей среды, 2003. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/russia03.pdf>
9. Руководство ЕБРР по управлению экологическими рисками, 2004. URL: <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/policies/environmental.shtml>
10. Чистая выгода для России: преимущества ответственного финансирования (под ред. И. Герасимчук, К. Илюждиновой, А. Шорна). URL: www.wwf.ru/data/policy/pure_profit_rus_for_web.pdf
11. Экваториальные принципы. URL: <http://biodat.ru/nera/banks.htm>
12. Environmental and Social Procedures, 2010. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/about/sustainability/esprocs10.pdf>

Пенсионная система в современной России: перманентное реформирование и неопределенность

Н.П. ДЕМЕНТЬЕВ, доктор физико-математических наук,
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирск. E-mail: dement@ieie.nsc.ru

В статье представлен критический обзор последних реформ российской пенсионной системы. Особое внимание уделяется накопительным системам в обязательном и добровольном пенсионном страховании, а также проблемам низкой доходности активов негосударственных пенсионных фондов. Показывается, что частное пенсионное страхование стагнирует в последние годы. Кратко обсуждаются предложения правительства по созданию корпоративного пенсионного страхования.

Ключевые слова: обязательное пенсионное страхование, накопительные пенсионные системы, реформа, негосударственные пенсионные фонды, корпоративное пенсионное страхование

В современной России существует три вида пенсий: государственные трудовые пенсии в системе обязательного пенсионного страхования (ОПС), пенсии в системе государственного пенсионного обеспечения (ГПО)¹ и частные накопительные пенсии в системе негосударственного пенсионного обеспечения (НПО). На конец 2014 г. размер средней трудовой пенсии составил 11151 руб., средней пенсии по ГПО – 7983 руб., по НПО – около 2,5 тыс. руб.² Согласно данным таблицы 1, подавляющую часть пенсионных выплат населению ныне составляют трудовые пенсии в системе обязательного пенсионного страхования.

До пенсионной реформы 2002 г. в России государственные трудовые пенсии выплачивались по распределительному принципу: в каждом году обязательные пенсионные взносы работающих граждан шли на выплату текущих пенсий.

¹ К сфере ГПО относятся пенсии по выслуге лет, пенсии военнослужащим и их семьям, социальные и пр.

² Основными источниками информации в статье послужили: статистика Банка России по субъектам рынка коллективных инвестиций, годовые отчеты Пенсионного фонда России, статистика Внешэкономбанка по пенсионным накоплениям. В тексте (за исключением таблиц) ссылки на указанные источники не приводятся.

Таблица 1. Численность получателей пенсий в Российской Федерации в 2011–2014 гг. (на конец года), тыс. чел.

Получатели пенсий	2011	2012	2013	2014
В системе ОПС	36916	37251	37655	38021
по старости	32985	33454	33954	34426
по инвалидности	2541	2444	2336	2272
по случаю потери кормильца	1390	1352	1335	1323
По ГПО	3252	3327	3370	3440
В том числе социальных пенсий	2852	2911	2947	3008
По НПО	1471	1537	1471	1582

Источник: годовые отчеты ПФР. URL: http://www.pfrf.ru/press_center/advert_materials/~2074 (дата обращения: 17.07.2015); ЦБР. Субъекты рынка коллективных инвестиций. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/?Prtid=sv_coll_invest&ch=ITM_41181#CheckedItem (дата обращения: 17.07.2015).

Пенсионная реформа 2002 г.

С помощью пенсионной реформы 2002 г. предполагалось:

- повысить размер пенсий и защитить их от обесценения;
- усилить дифференциацию в пенсиях в зависимости от трудовых заслуг и взносов застрахованных. С этой целью планировалось, в частности, ввести в трудовую пенсию накопительную часть, размер которой прямо зависит от пенсионных взносов. Считалось, что рост дифференциации в пенсиях сократит объемы теневой оплаты труда и, следовательно, повысит поступления пенсионных взносов в систему ОПС;

- обеспечить финансовую устойчивость пенсионной системы;
- предотвратить кризис пенсионной системы в связи со старением населения;

- полностью или частично вывести досрочные пенсии из системы ОПС в корпоративные пенсионные системы.

В последние годы около трети работающих в России выходит на пенсию ранее достижения ими общего пенсионного возраста. Однако тарифы пенсионных взносов в Пенсионный фонд России (ПФР) у них были такими же, что и у остальных граждан. Это означает, что более ранний выход льготников на пенсию оплачивался за счет остальных застрахованных, тогда как в рыночной экономике такие расходы должны нести работодатели.

Несмотря на короткую историю действия реформы 2002 г., ее параметры многократно пересматривались, что снижало и без того невысокое доверие населения к пенсионной системе.

Согласно положениям реформы, для граждан 1967 г. рождения и моложе трудовая пенсия должна состоять из страховой и накопительной частей. Поэтому их пенсионные взносы делятся на две части, которые поступают на два индивидуальных счета – страховой и накопительный. От сумм, накопленных на этих счетах, зависят соответственно страховая и накопительная части трудовой пенсии. Для граждан 1966 г. рождения и старше накопительная часть в трудовой пенсии не предусмотрена, и их взносы полностью зачисляются на страховые индивидуальные счета.

Страховые взносы, поступающие на финансирование страховой пенсии, идут на выплату текущих пенсий, а на страховых индивидуальных счетах работающих накапливаются не реальные деньги, а будущие пенсионные обязательства государства перед ними. В зависимости от инфляции и роста заработных плат такие обязательства периодически индексируются Правительством РФ. Таким образом, страховая часть российской системы ОПС устроена по распределительной схеме с условно-накопительными счетами застрахованных.

В отличие от условно-накопительного счета, средства на накопительном счете застрахованного лица представляют собой реальные деньги, инвестируемые в экономику. Накопленные деньги вместе с инвестиционным доходом могут быть потрачены только на выплату накопительной пенсии владельцу счета или на выплаты наследникам в случае его смерти до выхода на пенсию.

С 2004 г. застрахованным в системе ОПС лицам было позволено переводить свои пенсионные накопления из ПФР в негосударственные пенсионные фонды (НПФ). До настоящего времени более 50% пенсионных накоплений остается в Пенсионном фонде России, а их инвестированием по выбору застрахованных занимаются либо государственная управляющая компания Внешэкономбанк (ВЭБ), либо специально отобранные частные управляющие компании. Правда, роль последних в инвестировании накоплений до сих пор остается весьма незначительной: накопления не сделавших выбора граждан поступают под управление ВЭБа. Переданные в НПФ пенсионные накопления также инвестируются (обычно не самими фондами, а с помощью привлекаемых управляющих компаний), и накопительную часть трудовой пенсии будут выплачивать уже НПФ, а не Пенсионный фонд России.

В пенсионной реформе 2002 г. российское правительство следовало рецептам Всемирного банка по устройству пенсионных систем и разрекламированному опыту накопительных пенсионных реформ в Чили и других странах Латинской Америки в 1980-х гг. На стадии подготовки пенсионной реформы к ней негативно относилась оппозиционная тогда Государственная дума [1]. В особенности критиковалась накопительная составляющая реформы. Указывалось, что в России пока нет условий для введения накопительных элементов в систему ОПС (экономическая стабильность, высокий уровень благосостояния населения, эффективные финансовые институты и доверие населения к ним). Отмечалось также, что в большинстве стран участие граждан в накопительных пенсионных системах осуществляется только на добровольной основе.

Обсуждение проекта пенсионной реформы в России проходило в то время, когда стали очевидными более чем скромные результаты пенсионных накопительных реформ в Латинской Америке [2]. Тогда же появились работы известных экономистов (Н. Барр, П. Орсаг, Дж. Стиглиц [3, 4]), в которых утверждалось, что представления о преимуществах накопительных пенсионных систем не доказаны.

Были подвергнуты сомнению и обещания решить с помощью накопительных реформ проблемы, связанные со старением населения (при неблагоприятной демографии соотношение между плательщиками пенсионных взносов и получателями пенсий падает). Если, например, пенсионные накопления были инвестированы в корпоративные акции, то рост числа пенсионеров приведет к увеличению продаж акций со стороны накопительных пенсионных фондов (чтобы обеспечить возросшие пенсионные выплаты). С другой стороны, численность более молодых поколений населения сократится, и это будет способствовать падению спроса на акции. В результате цены на акции упадут, и пенсионные выплаты уменьшатся.

Известно также, что в накопительных пенсионных системах высоки административные издержки (оплата услуг управляющих компаний, депозитариев и контролирующих государственных органов на пенсионном рынке, рекламные издержки и т. п.), по сравнению с распределительными, где эти издержки

минимальны, поскольку пенсионные взносы работающих не инвестируются, а сразу же идут на выплату текущих пенсий.

К 2013 г. задачи, поставленные в пенсионной реформе 2002 г., были выполнены лишь частично. Хотя пенсионные доходы населения увеличились (за 2008–2013 гг. средняя трудовая пенсия по старости возросла в 2,7 раза, тогда как потребительские цены – в 1,6 раза), международных стандартов трудовые пенсии в России так и не достигли. По данным ФСГС, в 2013 г. средняя назначенная пенсия составляла 33,3% от средней начисленной заработной платы, в то время как Международная организация труда считает, что коэффициент замещения должен быть не ниже 40%.

Публикуемые национальные счета России [5] свидетельствуют о том, что пенсионная реформа 2002 г. не привела к сокращению доли скрытой оплаты труда: если в 2000 г. и 2001 г. эта доля составляла 27,6 и 25,8% оплаты труда всех наемных работников в России, то в 2012 г. и 2013 г. – 28,55 и 27,8%. Наконец, вплоть до 2013 г. практически ничего не предпринималось по реформированию досрочных пенсий и созданию системы корпоративных пенсий.

Но наибольшие нарекания вызывает низкая доходность пенсионных накоплений и в Пенсионном фонде России, и в негосударственных пенсионных фондах.

Проблемы доходности пенсионных накоплений

В социальном блоке Правительства РФ, ПФР, профсоюзах и других общественных институтах критика накопительной составляющей системы ОПС и предложения о ее ликвидации продолжают до сих пор. Связаны они с тем, что доходность пенсионных накоплений настолько мала, что даже не компенсирует инфляцию. Для молодых граждан пенсионные накопления при такой доходности – это деньги на ветер: от них к выходу на пенсию почти ничего не останется.

По данным Банка России, на конец 2014 г. пенсионные накопления под управлением Внешэкономбанка составили 1905 млрд руб., НПФ – 1129 млрд руб. Пенсионные накопления под управлением ВЭБа почти полностью инвестировались в рамках инвестиционного портфеля (ИП) «Расширенный», основную часть которого составляют надежные, но мало доходные

финансовые инструменты: государственные ценные бумаги РФ, депозиты и средства на расчетных счетах в кредитных организациях (табл. 2). В портфеле нет корпоративных акций, которые считаются высокодоходными, хотя и рискованными финансовыми инструментами.

Таблица 2. Структура ИП «Расширенный» Внешэкономбанка в 2010–2014 гг. (на конец года)

Активы	2010		2012		2014	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Государственные ценные бумаги РФ	530,1	71,9	940,2	57,5	858,1	45,4
Государственные ценные бумаги субъектов РФ	5,8	0,8	4,5	0,3	7,9	0,4
Облигации российских хозяйственных обществ	90,6	12,3	259,8	15,9	602,3	31,8
Ипотечные ценные бумаги	15,9	2,2	35,9	2,2	80,2	4,2
Денежные средства на счетах и депозитах в кредитных организациях	71,0	9,6	345,1	21,1	287,5	15,2
Ценные бумаги международных финансовых организаций	14,0	1,9	27,0	1,7	27,7	1,5
Дебиторская задолженность	10,5	1,4	23,2	1,4	28,6	1,5

Источник: Внешэкономбанк. Расчет стоимости чистых активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений. URL: <http://www.veb.ru/agent/pension/info/> (дата обращения: 17.07.2013).

По данным ВЭБа, за 2004–2014 гг. средняя доходность инвестирования пенсионных накоплений в ИП «Расширенный» составила 6,5% годовых, тогда как средний темп прироста потребительских цен был равен 9,5%. Стало быть, реальная доходность пенсионных накоплений под управлением Внешэкономбанка была в среднем отрицательной (–2,7% за год).

Не лучше ситуация и в негосударственных пенсионных фондах. Структурно инвестиционные портфели большинства НПФ заметно отличаются от ИП «Расширенный» Внешэкономбанка. В них мало государственных ценных бумаг, зато высока доля корпоративных (облигаций и акций). Корпоративные акции обеспечивали высокую доходность во время экономического роста в предкризисные годы, но в начале кризиса (2008 г.) их капитализация на российском финансовом рынке снизилась почти в три раза [6], и НПФ понесли потери.

В таблице 3 приведены данные по доходности пенсионных накоплений в НПФ, которая в настоящей статье приближенно

рассчитывается как годовой доход от инвестирования пенсионных накоплений к их стоимости в середине года. Доходность составляла в среднем 5% годовых, тогда как потребительские цены росли на 8,8% за год. К тому же около 20% инвестиционного дохода «съедали» административные издержки: вознаграждения управляющих компаний и депозитариев, а также отчисления на формирование имущества для обеспечения уставной деятельности НПФ (ИОУД).

Таблица 3. Доходность пенсионных накоплений и пенсионных резервов в НПФ в 2008–2014 гг., млрд руб.

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Пенсионные накопления							
Доход от инвестирования пенсионных накоплений	-8918	14884	15266	3525	45174	69770	60215
В том числе:							
поступления на счета накопительной части трудовой пенсии	...	10474	12323	3378	35507	54661	...
отчисления на формирование ИОУД	...	1758	1424	384	5790	8684	...
вознаграждение управляющих компаний	...	1096	1223	340	3429	5162	...
Пенсионные накопления на 30 июня	43073	67318	142003	301472	558348	897547	1109495
Доходность от инвестирования пенсионных накоплений, %	-20,7	22,1	10,8	1,2	8,1	7,8	5,4
Пенсионные резервы							
Доход от инвестирования пенсионных резервов	-158	86106	84704	51814	53219	69814	43556
В том числе:							
поступления из дохода на счета накопительной части трудовой пенсии	...	34151	35162	23891	18425	30886	17151
вознаграждение управляющих компаний	...	3437	3817	2279	2698	2616	2976
отчисления на формирование ИОУД	...	7956	6529	3339	3242	4550	1586
Пенсионные резервы на 30 июня	502467	495082	591219	669448	732082	783375	861471
Доходность от инвестирования пенсионных резервов, %	-0,0	17,4	14,3	7,7	7,3	8,9	5,1
Темпы прироста потребительских цен	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4

Источник: ЦБР. Субъекты рынка коллективных инвестиций. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/?Prtid=sv_coll_invest&ch=ITM_41181#CheckedItem (дата обращения: 15.07.2015); ФСФР. Негосударственные пенсионные фонды. URL: http://www.cbr.ru/sbrfr/archive/fsfr/archive_ffms/ru/contributors/polled_investment/npf/index.html (дата обращения: 15.07.2015).

Таким образом, для застрахованных номинальная доходность пенсионных накоплений составляла в среднем около 4% годовых,

а реальная доходность была сильно отрицательной (около $-4,4\%$ годовых, где $-4,4 \approx 1,04/1,088 - 1$). Ясно, что при такой доходности большинство граждан не станет добровольно накапливать себе на пенсию.

Пенсионные трансферты федерального бюджета

Нынешняя система обязательного пенсионного страхования в России критикуется также в связи со значительным дефицитом бюджета Пенсионного фонда России. В 2013 г., например, пенсионные взносы по обязательному пенсионному страхованию оценивались в 3,46 трлн руб. Из последней суммы взносы на страховую часть трудовой пенсии составили 2,94 трлн руб., а на накопительную – 0,52 трлн руб.

На выплату трудовых пенсий в 2013 г. было направлено 4,83 трлн руб. Как видно, дефицит бюджета ПФР в части трудовых пенсий составил 1,89 трлн руб. ($1,89 = 4,83 - 2,94$) и покрывался за счет федерального бюджета. Кроме того, по закону федеральный бюджет должен полностью финансировать пенсии в системе государственного пенсионного обеспечения, некоторые социальные выплаты и т. п. В конечном итоге в 2013 г. все перечисления из федерального бюджета в ПФР оценивались в 2,84 трлн руб.

В правительственных кругах дефицит бюджета ПФР и трансферты из федерального бюджета воспринимаются как чрезмерные, да и в Пенсионном фонде России необходимость каждый год «клянчить» деньги у Минфина расценивается как нарушение принципа бюджетной самодостаточности. Поэтому тарифы пенсионных взносов многократно менялись. Так, например, в 2011 г. при повышении ставки страховых пенсионных взносов с 20% до 26% перечисления из федерального бюджета на покрытие дефицита ПФР снизились. Однако столь существенный рост пенсионных взносов вызвал протесты предпринимателей, и в 2012–2013 гг. он был снижен до 22%. Дефицит бюджета ПФР снова возрос, и со стороны Министерства труда и социальной защиты и ПФР усилились призывы отменить или сократить накопительную составляющую в системе ОПС, а высвобожденные взносы направить на выплату страховых пенсий. Их поддерживает Федерация независимых профсоюзов России,

считающая, что управляющие компании и НПФ малоэффективны в инвестировании пенсионных накоплений.

Депрессивное негосударственное пенсионное обеспечение

Согласно статистике ЦБР, на 1 января 2015 г. функционировало 120 негосударственных пенсионных фондов. На тот момент времени НПФ охватывали 6,37 млн участников по негосударственному пенсионному обеспечению, и пенсионные резервы³ в НПФ составляли 900 млрд руб. (табл. 4).

Таблица 4. Данные о деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению на 01.01.2015 г.

Фонд	Пенсионные резервы, млн руб.	Количество участников	Количество пенсионеров	Средняя месячная пенсия, руб.
Все НПФ	900 095	6 366 673	1 581 700	2 398
В том числе:				
«Газфонд»	325 428	245 230	136 429	7 964
«Благосостояние»	247 141	1 198 583	315 983	2 895
«Транснефть»	56 701	211 049	18 522	6 136
«НПФ Электро-энергетики»	38 966	508 070	108 321	2 656
«Нефтегарант»	31 311	102 437	61 333	2 365
«Лукойл-Гарант»	20 913	230 713	70 145	1 004

Источник: ЦБР. Субъекты рынка коллективных инвестиций. URL:http://www.cbr.ru/finmarkets/?Prtid=sv_coll_invest&ch=ITM_41181#CheckedItem (дата обращения: 17.07.2015).

Среди НПФ резко выделяются два фонда: «Газфонд» и «Благосостояние», сосредоточившие 63,6% всех пенсионных резервов. Первый обслуживает в основном пенсионные программы работников «Газпрома», а второй – «РЖД». На 1 января 2015 г. на «Газфонд» приходилось 36,2% пенсионных резервов во всех НПФ России, хотя в нем насчитывалось лишь 3,9% всех участников по НПО. В НПФ «Благосостояние» было 18,8% от всех участников по НПО, и на него приходилось 27,5% пенсионных резервов НПФ. Далее с большим отставанием идут

³ Лица, доверившие пенсионные сбережения негосударственным пенсионным фондам, делятся в статистике на две группы: на застрахованных лиц в системе ОПС и на участников в системе НПО. Денежные средства обеих групп в НПФ называются соответственно пенсионными накоплениями и пенсионными резервами.

НПФ «Транснефть» (6,3%), «НПФ Электроэнергетики» (4,3%), НПФ «Нефтегарант» (3,5%), «Лукойл-Гарант» (2,3%) и т. д.

Тот факт, что система НПО обслуживает в основном пенсионные программы нескольких крупных монополий, не случаен. Руководство большинства российских предприятий и их работники не хотят участвовать в добровольных системах пенсионного страхования. Однако несколько корпораций монополистического типа (в нефтегазовой отрасли, прежде всего) являются исключением. Уровень зарплат в них намного превышает средний по стране, тем более он несопоставим с уровнем трудовых пенсий в системе ОПС. Без дополнительных пенсионных выплат со стороны таких корпораций увольнение их работников по достижении пенсионного возраста порождало бы социальные конфликты. Обеспечивая работников дополнительными пенсиями, корпорации имеют больше свободы в кадровой политике.

После того как короткий список монополий, желающих обеспечить своих работников корпоративными пенсиями, был исчерпан, система НПО практически перестала развиваться. За 2007–2014 гг. пенсионные резервы увеличились с 405 до 900 млрд руб.⁴ (то есть в 2,22 раза), а число участников по НПО даже немного сократилось – с 6,42 до 6,36 млн чел. В реальном же выражении пенсионные резервы увеличились примерно на 10%, так как за рассматриваемый период времени потребительские цены выросли в 2,01 раза. На начало 2015 г. пенсионные резервы в среднем на одного участника по НПО составляли: в НПФ «Газфонд» – 1327 тыс. руб., в НПФ «Транснефть» – 269 тыс. руб., а в остальных НПФ (на которые приходится 93% всех участников по НПО) – 88 тыс. руб. Как видно, пенсионные резервы подавляющего большинства участников по НПО носят символический характер.

В 2014 г. 1,58 млн чел. уже получали пенсии в системе НПО. Их средний размер в НПФ «Газфонд» составил 7964 руб. в месяц, в НПФ «Транснефть» – 6136 руб., в НПФ «Благосостояние» –

⁴ Последняя сумма (менее 20 млрд долл. по нынешнему валютному курсу) выглядит мизерной по меркам накопительных пенсионных фондов в США. Согласно данным ФРС США, на конец 2014 г. пенсионные права американских домохозяйств только в накопительных пенсионных программах оценивались в 18 трлн долл. Примерно в такую же сумму оценивались все корпорации в США.

2895 тыс. руб. Средняя пенсия в остальных НПФ, на которые приходилось 70% получателей пенсий по НПО, была равна 1,8 тыс. руб.

Одной из причин негативного отношения населения к добровольному пенсионному страхованию могла быть низкая доходность пенсионных резервов в последние годы (см. табл. 3). В таблице нет данных о доходности от инвестирования пенсионных резервов в 2008 г., но она была заведомо отрицательной из-за резкого падения рыночной стоимости корпоративных акций в этом году. С учетом этого факта средняя доходность пенсионных резервов за 2008–2014 гг. составляла менее 8,7% годовых, тогда как средний темп прироста потребительских цен был равен 8,8%. Как и в случае с пенсионными накоплениями, часть дохода от инвестирования пенсионных резервов идет на вознаграждение управляющих компаний и депозитария, а также на формирование ИОУД. Таким образом, в течение 2008–2014 гг. участники по НПО имели в среднем отрицательную доходность по своим пенсионным сбережениям.

В России существуют налоговые льготы для поощрения добровольного пенсионного страхования. В соответствии с НК РФ сумма взносов работодателей по договорам пенсионного страхования работников вычитается из налогооблагаемой базы налога на прибыль в размере, не превышающем 12% от суммы расходов на оплату труда. Кроме того, российские граждане могли добровольно участвовать в Программе государственного софинансирования пенсий. В ее рамках государство в течение десяти лет с момента открытия счета удваивает годовые пенсионные взносы в интервале 2–12 тыс. руб.

Однако ни налоговые льготы, ни Программа софинансирования пенсий до сих пор не дали ощутимого эффекта. Несмотря на, казалось бы, выгоднейшие условия программы, добровольные взносы, перечисленные участниками программы, составили за 2009–2014 гг. около 39 млрд руб., причем в 2014 г. только 1,2 млн чел. сделали взносы, средний размер которых был равен 8498 руб. Формально ныне в программе около 16 млн участников, но большинство из них вступило в нее, просто написав соответствующее заявление. Предприятия практически не доплачивают своим работникам взносы в программу: за шесть лет взносы работодателей составили менее 600 млн руб.

Помимо невысоких доходов населения, его глубокого недоверия к финансовым институтам, низкой доходности пенсионных резервов причиной низкой популярности добровольных пенсионных сбережений могло быть то, что в современной России нет пока того уровня партнерского сотрудничества между предпринимателями и работниками, который необходим для массового открытия корпоративных пенсионных программ.

Застой в системе негосударственного пенсионного обеспечения заставляет негосударственные пенсионные фонды активнее бороться за пенсионные накопления из системы ОПС. За 2008–2013 гг. число застрахованных в системе ОПС, переведших свои пенсионные накопления в НПФ, возросло с 1,9 до 22,1 млн чел. Пенсионные накопления в НПФ увеличились за этот период с 26,8 до 1088 млрд руб. и перегнали по объему пенсионные резервы. Таким образом, пенсионные накопления стали основным фактором развития российских негосударственных пенсионных фондов. Поэтому последние выступают категорически против предложений о ликвидации или частичном свертывании накопительной пенсии в системе ОПС. Их поддерживает экономический блок в правительстве, видящий в пенсионных накоплениях источник дешевых «длинных» денег для инвестиций.

Стратегия развития пенсионной системы России и ее последующее реформирование

В конце 2012 г. Правительством РФ была принята Стратегия развития пенсионной системы РФ до 2030 г. [7]. Ее положения частично были реализованы в федеральном законе № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования» от 3 декабря 2012 г. И стратегия, и принятый закон, и последующая пенсионная политика Правительства не определили четких перспектив развития пенсионной системы РФ и негосударственных пенсионных фондов, в частности.

Закон № 243-ФЗ устанавливал дополнительные тарифы страховых взносов для формирования досрочных пенсий. Например, для лиц, занятых на рабочих местах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда, дополнительный тариф был определен следующим образом: в 2013 г. – 4%, в 2014 г. – 6%, в 2015 г. – 9%. В дальнейшем для таких работников предполагалось ввести

систему социальных гарантий (корпоративные пенсии, компенсационные надбавки к заработной плате, страхование от несчастных случаев и т. д.), после чего дополнительные тарифы взносов должны быть отменены.

При разработке стратегии Минтруда предлагало направить часть страховых взносов из накопительной составляющей системы ОПС в солидарную либо вообще исключить накопительные элементы из данной системы. Свою позицию министерство, как и прежде, обосновывало отрицательной реальной доходностью пенсионных накоплений. Против выступили Министерство финансов, Министерство экономического развития, Российский союз промышленников и предпринимателей, Национальная ассоциация НПФ. В результате споров в законе № 243-ФЗ был зафиксирован компромисс: накопительный тариф снижался с 6% до 2%, однако желающие могли сохранить тариф на прежнем 6%-м уровне.

Но через год правила вновь изменились. 28 декабря 2013 г. был принят федеральный закон № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», в котором содержалась так называемая «новая пенсионная формула». Теперь застрахованные должны либо платить накопительные взносы по 6%-му тарифу, либо вообще отказаться от накопительной пенсии, перечисляя все взносы на формирование страховой пенсии. По сути, закон предусматривал перевод накопительной пенсии в добровольный формат. Фактически это означало бы ее свертывание.

Но и закон № 400-ФЗ не будет, по-видимому, последним словом в судьбе накопительной пенсии. 19 марта 2015 г. В. Путин на закрытой встрече с представителями российского бизнеса обещал сохранить обязательную накопительную часть пенсий [8], не уточнив, правда, каков будет накопительный тариф.

Впрочем, в течение 2014–2015 гг. накопительная часть пенсий была заморожена, а пенсионные взносы целиком стали поступать на формирование страховой пенсии. Приостановку взносов в накопительную пенсию Правительство РФ объясняло необходимостью построить систему страхования пенсионных накоплений, для чего необходимо определенное время. Но есть и другое объяснение: власти просто хотели уменьшить дефицит бюджета ПФР и сократить трансферты ему из федерального бюджета. Как бы то ни было, все НПФ, работающие с пенсионными накоплениями, должны до 2016 г. пройти проверку на соответствие требованиям

создаваемой системы страхования. Выдержавшие экзамен НПФ будут акционированы (до этого у них был статус некоммерческих организаций), войдут в систему страхования и получают новые лицензии на работу с пенсионными накоплениями населения. Лица, доверившие ранее свои пенсионные накопления фондам-неудачникам, смогут перевести их в любой из негосударственных фондов, вошедших в систему страхования пенсионных накоплений.

Инициатором страхования пенсионных накоплений и акционирования НПФ был Банк России, где считают, что страхование пенсионных накоплений (наподобие страхования банковских вкладов) повысит их надежность, а акционирование сделает фонды более прозрачными и контролируруемыми. Но оно может иметь и отрицательные последствия для клиентов НПФ. Хозяевами фондов станут акционеры, и, как следствие, им будет доставаться часть прибыли от инвестиций. Кроме того, прибыль будет облагаться налогом (до сих пор НПФ, имея статус некоммерческих организаций, такого налога не платили). По этим причинам и без того низкая начисляемая доходность пенсионных накоплений в НПФ может еще более упасть, что подтолкнет часть застрахованных выйти из этих организаций.

Ныне в Минтруде обсуждается вопрос о продлении заморозивания накопительной пенсии на 2016 г. Глава ведомства М. Топилин считает: «Если недостаточно денег на трансферт, чтобы проиндексировать по уровню инфляции, то давайте посмотрим, что делать с “накопилькой”» [9]. Этим он возражает министру финансов А. Силуанову, предлагающему из-за недостатка средств в федеральном бюджете индексировать пенсии лишь частично (хотя нынешнее пенсионное законодательство предусматривает полную индексацию).

«Новая пенсионная формула» значительно ужесточает требования для получения страховой пенсии. В течение ближайших 10 лет минимальный трудовой стаж будет поэтапно поднят с 5 до 15 лет. Кроме того, были введены годовые пенсионные баллы, зависящие от пенсионных взносов застрахованного, и для получения страховой пенсии сумма годовых баллов должна быть не меньше определенного норматива. Такой норматив будет постепенно поднят до 30 баллов.

В Стратегии говорится и о совершенствовании добровольного пенсионного страхования, однако предложения в этом

направлении не идут дальше общих декларативных фраз. Предусматривается, например, расширение НПО за счет страховых компаний и кредитных организаций, но правовое поле для этого еще только предстоит разработать. Известно лишь, что для негосударственных пенсионных фондов, не работающих с пенсионными накоплениями, предстоит несколько лет неопределенности: они должны будут акционироваться, пройти отбор и получить новые лицензии к 2019 г.

В корпоративном пенсионном страховании тоже нет ясности. В марте 2015 г. Минтруда сообщило о том, что им подготовлены новые схемы формирования досрочных пенсий для работников, занятых в особо вредных и опасных условиях труда [10]. Предлагалось отменить для таких работников уплату дополнительных тарифов в ПФР, если они совместно с работодателями внесут деньги в НПФ, достаточные для финансирования досрочных пенсий (от выхода на досрочную пенсию до момента достижения общеустановленного пенсионного возраста). При этом предусматривалось софинансирование корпоративных пенсий со стороны государства. Однако (видимо, из-за финансовых трудностей) предложения Минтруда всерьез правительством не рассматривались.

Возникает ощущение, что Правительство РФ до сих пор не имеет цельной продуманной программы создания нормальной пенсионной системы. До конца 2015 г. население должно, например, определиться с тарифом взносов на накопительную часть пенсии, но возникает вопрос, как ему сделать выбор при нынешней неразберихе с обязательным пенсионным страхованием и негосударственными пенсионными фондами. Представляется также, что неопределенность в системе НПФ и в корпоративных пенсиях на несколько лет затормозит развитие добровольного пенсионного страхования, которое в последние годы и так находится в глубокой депрессии.

Постоянные изменения «правил игры» только подрывают доверие населения к пенсионным институтам. Они отражают не только слабости государственной пенсионной политики, но и объективные противоречия между социальным и экономическим блоками в правительстве, каждый из которых отстаивает свои интересы с переменным успехом, а также сложности проведения долговременной пенсионной политики в условиях экономической нестабильности.

Представляется, что введение накопительных элементов в обязательном пенсионном страховании было преждевременным, как об этом и предупреждали критики реформы 2002 г. Но коль они уже введены, то на некоем минимальном уровне их, видимо, целесообразно сохранить (хотя бы для повышения финансовой грамотности населения). Собственно, этот вариант с 2%-м накопительным тарифом и предусматривался в полузабытом законе № 243-ФЗ от 3 декабря 2012 г. Нечто похожее имеет место в эффективно работающей пенсионной системе Швеции, где тариф обязательных взносов на накопительную пенсию составляет 2,5%.

Литература

1. Информационно-аналитические материалы ГД РФ. АВ 2001 г. Вып. 16. Зарубежные пенсионные системы: опыт для России. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4533/contents> (дата обращения: 15.07.2015).
2. Дементьев Н. П. Опыт пенсионных накопительных реформ в странах Латинской Америки // Проблемы инновационного развития России: сб. науч. тр. ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2009. – С. 146–163.
3. Barr N. The Truth About Pension Reform // Finance&Development. IMF. – 2001. – Vol. 38. – № 3. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/barr.htm> (дата обращения: 15.07.2015).
4. Orszag P. R., Stiglitz J. E. Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. URL: http://www.ssc.wisc.edu/~scholz/Teaching_742/Orszag-Stiglitz.pdf (дата обращения: 15.07.2015).
5. ФСГС. Национальные счета России. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087050375 (дата обращения: 17.07.2015).
6. Банк России. Обзор финансового рынка. Первое полугодие 2013 г. № 75. URL: http://www.cbr.ru/archive/archive/root_get_blob.aspx?doc_id=9563 (дата обращения: 16.07.2015).
7. Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г. URL: www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/projects/20/Strategiya_pensii.doc (дата обращения: 18.07.2015).
8. URL: <http://top.rbc.ru/economics/19/03/2015/550b02df9a79479ba dae3655> (дата обращения: 06.07.2015).
9. Материалы министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <http://www.rosmintrud.ru/videobank/596/> (дата обращения: 17.07.2015).
10. Материалы министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <http://www.rosmintrud.ru/pensions/razvitie/270/> (дата обращения: 17.07.2015).

«Трудовая революция» в уголовно-исполнительной системе: очередной миф или настоятельная необходимость?

О.А. ПОГУДИН, кандидат экономических наук, Академия ФСИН России,
Рязань. E-mail: pogudinoa@mail.ru

Привлечение осужденных к производительному труду актуально на протяжении всего постсоветского периода. Не менее острая ситуация с «копеечными» зарплатами осужденных является одной из причин для социальных конфликтов между ними и администрацией исправительных учреждений. Автором излагается критическая позиция по поводу провозглашенного уголовно-исполнительной системой курса на так называемую «трудовую революцию» – пересмотр арестантам тарифного заработка вне связи с результатами их труда, в условиях, когда интеграция УИС в национальную экономику фактически отсутствует, а сами осужденные освобождены от участия в формировании общественно значимых материальных благ.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, труд осужденных, заработная плата осужденных, добавленная стоимость, «трудовая революция» в уголовно-исполнительной системе

«Напрасно радеете о мундире. Право каждого определять свою позицию, вне зависимости от профессии».

Ю. Семенов,
известный советский писатель, журналист [1]

Происходящие в обществе социально-экономические процессы непосредственно проявляются в деятельности уголовно-исполнительной системы (УИС). Еще недавно наблюдавшаяся эйфория по поводу Концепции ее реформирования до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 г. № 1772-р.) разрушается под воздействием фактов, указывающих на необоснованность предлагаемых реформ и появление в УИС множества дополнительных «болевых точек». Среди них – фактическое обесценивание денежного довольствия «тюремного» персонала и экономия расходов на его содержание. Так, до Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) на 2015 г. доведено финансирование в размере 228 млрд руб. (годом раньше – 274 млрд руб.). Несмотря на бравурные отчеты о результатах своей

деятельности, средства, закладываемые в федеральный бюджет на цели ФСИН России, сопоставимые с расходами на здравоохранение, сельское хозяйство и транспорт, по мнению ряда исследователей [2] и аудиторов Счетной палаты, расходуются службой неэффективно и неправомерно. В частности, зря израсходованной ФСИН была названа сумма 658 млн руб. на перепрофилирование в 2011–2013 гг. шести воспитательных колоний для несовершеннолетних в воспитательные центры. Еще 928,8 млн руб. на реконструкцию шести воспитательных колоний также было потрачено безрезультатно. По заявлению председателя комитета по безопасности Госдумы И. Яровой, «возможно, нужно ставить вопрос о пересмотре бюджета, чтобы не давать ФСИН оставшиеся деньги на такую произвольную растрату» [3].

Не преодолен устойчивый рост рецидивной преступности (в составе осужденных заметно не уменьшается доля ранее судимых), абсолютное большинство из них не привлечено к оплачиваемому производительному труду. Очевидные недостатки в деятельности ведомства можно перечислять очень долго, мы же остановимся на одном из ключевых вопросов – использовании труда заключенных.

Производственный комплекс ФСИН: краткая характеристика

К сожалению, обескровленный дефицитом инвестиций в собственную модернизацию и являющийся объектом неоднократных организационных трансформаций некогда мощный промышленный комплекс УИС в настоящее время фактически перестал существовать, хотя отдельные его составляющие пока сохраняют работоспособность за счет изготовления нетехнологичной и неконкурентоспособной продукции, преимущественно для внутрисистемного потребления [4].

Очередные попытки нового руководства ФСИН интегрировать «производительные силы УИС» в радикально не меняющуюся отечественную экспортно-сырьевую экономику, «превратить тюремные производства в бизнес» [5], вряд ли способны стать успешными. Привлекательными они сегодня могут быть не столько для стороннего бизнеса, сколько для самих чиновников ФСИН, которые уже озвучивали собственные проекты о создании «казенных домов» за счет частных инвесторов. К тому же катастрофический износ фондов, квалификация и численность

занятого в исправительных учреждениях гражданского персонала, архаика в организации рабочих процессов и рабочих мест, а порой – элементарная бесхозяйственность [6], свойственная большинству «бизнес-процессов», реализуемых в УИС, – явно не те социально-экономические характеристики производства, которые позволили бы ему претендовать на высокую капиталотдачу и рентабельность.

Так, на нехватку хорошего современного менеджмента, позволяющего организовать производство с доходами для самой системы, результатами в деле перевоспитания спецконтингента и возмещения вреда потерпевшим, открыто сетовал глава Минюста РФ А. Коновалов еще в 2009 г. на научно-практической конференции по вопросам реформирования УИС. Ныне его точку зрения развивают правозащитники, указывающие на несвойственность ФСИН такой функции, как организация производства. По их мнению, следует «позволить предпринимателям организовывать производства за решеткой... однако пока в самих колониях процветает коррупция, вряд ли уважающий себя бизнесмен задумается об этом...» [7].

В этом смысле всерьез ожидать беспроблемной в технико-технологическом отношении работы «тюремных предприятий» в режиме свободного предпринимательства равнозначно тому, чтобы надеяться на успешное лечение сельских жителей врачами по скайпу (как это делает Минздрав).

Зачем осужденному заработная плата и сколько она «весит»

Пресса и правозащитные организации постоянно и справедливо поднимают вопросы, касающиеся содержания, условий и безопасности труда работающих осужденных, их заработной платы, а в целом – состояния социально-трудовых отношений в местах лишения свободы и действий (либо бездействий) администрации конкретных исправительных учреждений по их совершенствованию. Так, противодействие одной из участниц скандально известной группы Pussy Riot «нечеловеческим условиям труда в мордовской колонии ИК-14» [8], где она отбывала наказание, и «копеечным» заработкам осужденных на швейном производстве, как известно, получило соответствующий отклик: ФСИН выразила готовность «в скором времени поменять систему

оплаты труда в подведомственных учреждениях» [9]. Признание «неправильности ситуации, когда осужденный получает зарплату не больше МРОТ» [9], породило подхваченные СМИ официальные заверения представителей УИС о «начале работы по пересмотру трудовых нормативов и начислению занятым трудом арестантам зарплаты по новым (более высоким) тарифам» [10].

Конечно, проблемы заработной платы осужденных давно перешли в категорию не только социально значимых, но и откровенно злободневных. Полноценная материальная компенсация причиненного ущерба, выполнение исковых и алиментных обязательств – вполне естественные и необходимые требования цивилизованного социума по отношению к гражданам, преступившим закон. Из заработка работающих осужденных удерживаются расходы по их содержанию в исправительном учреждении, которые, наряду с налогом на доходы физических лиц, возвращаются в федеральный бюджет (по нынешнему уголовно-исполнительному закону на лицевой счет работающему осужденному после всех обязательных удержаний зачисляется не менее 25% его заработной платы). Заработная плата – не только показатель трудовой активности, профессиональной принадлежности или уровня квалификации заключенных. Это источник их пенсионного обеспечения, а также ключевой фактор, определяющий перспективы условно-досрочного освобождения из мест лишения свободы.

Однако доведенные до общественности цифры удручают. Реальное наполнение денежных доходов привлекаемых к труду «сидельцев» близко к нулю. За первое полугодие 2013 г. зарплата лиц, отработавших без потерь рабочего времени и полностью выполнивших производственное задание, составила в Челябинской области – 2700 руб., в Мурманской – 3200, в Ростовской области и Ставропольском крае – по 3900 руб. В учреждении города Копейска, где в ноябре 2012 г. произошло массовое неповиновение, осужденные получали от 6 до 20 руб. в месяц. В 2012 г. в Воронежской области среднемесячная зарплата занятых оплачиваемым трудом осужденных составила 2800 руб., в Калужской, Рязанской, Белгородской областях – 3500–3600 руб. От 4500 до 4700 руб. зарабатывали арестанты, отбывающие наказание в учреждениях УИС Тамбовской, Орловской, Московской и Курской областей.

В 22 регионах страны вывод на оплачиваемые работы не превысил 20%, а в 19 территориальных органах УИС – снизился процент выполнения осужденными норм выработки. Производительность труда арестантов в исправительных учреждениях республик Башкортостан, Бурятия, Алтайского края, Астраханской, Вологодской, Еврейской автономной, Курганской, Пензенской областей – ниже в 1,3–1,5 раза, чем в среднем по УИС, а в ряде регионов (Амурская и Сахалинская области) – в два раза и более. В учреждениях 17 территориальных органов (республик Алтай, Башкортостан, Карелия, Астраханской, Вологодской, Кировской, Рязанской, Тульской, Тюменской и других областей) более 60% численности осужденных получали заработную плату ниже половины МРОТ. Сменность работы осужденных в среднем по УИС меньше единицы, а во многих регионах (Краснодарский и Ставропольский края, Калужская, Липецкая, Мурманская, Нижегородская, Рязанская, Смоленская области) – от 0,2 до 0,8 [11].

Общественные наблюдательные комиссии по осуществлению контроля над обеспечением прав человека в местах лишения свободы преимущественно усматривают в этом нарушения и недостатки в деятельности администраций исправительных учреждений по регулированию отношений, связанных с привлечением осужденных к труду (упоминаются различающиеся на местах позиции, касающиеся необходимости и обоснованности заключения с осужденными трудовых договоров; подчеркивается почти повсеместное ограничение их заработка размером МРОТ при очевидной его диспропорции у осужденных, занятых на производстве и в хозяйственном обслуживании объектов ИУ, а «тюремному» персоналу ставится в вину неверный учет рабочего времени для начисления пенсии либо искажаемый экономический смысл нормирования труда). Похожих узконаправленных взглядов, дающих почву для громких заявлений о необходимости повышения осужденным норм зарплатообразования вне связи с реальной организацией и производительностью их труда, придерживаются и официальные лица ФСИН, смело полагающие, что «он (осужденный. – *О.П.*) ничем не отличается от обычного рабочего» [9].

Такое сравнение, однако, весьма условно. Качество рабочей силы нынешних российских заключенных в совокупности с отсутствием у многих из них желания трудиться, мягко говоря, оставляет желать лучшего, особенно на фоне сильно пострадавшей

за годы либеральных рыночных реформ, но в прошлом неплохо функционировавшей системы профессионально-технического обучения и профподготовки этих лиц в учреждениях УИС. А малоквалифицированный и непродуктивный труд никогда не обеспечивал высоких доходов. *Поэтому известный уже тезис о принятии мер, способствующих росту зарплаты даже при одновременном уменьшении арестантам норм производительности, названный «трудовой революцией в ФСИН» [10,12,13], на наш взгляд, явно популистский, к тому же, по сути, заведомо неверный.* О том, что никакой «трудовой революции в тюрьмах» в ближайшее время не произойдет, и перспективы роста благосостояния российских заключенных – всего лишь очередной миф, рожденный как СМИ, так и самими «революционерами от УИС», нетрудно убедиться, опираясь на несложные рассуждения аналитически-оценочного и теоретического характера.

Начать, конечно же, следует с «лежащих на поверхности» цифр, в первую очередь, позволяющих понять то, действительно ли в «тюремном ведомстве» сформировалась так называемая «революционная ситуация» – необходимое условие для коренных изменений реализуемой в его рамках абсолютно неэффективной социально-экономической политики. Главные, на первый взгляд, среди них те, которые характеризуют среднемесячную выработку, заработную плату и соотношения между ними.

Следует признать, что какой-либо значимой динамики отмеченных выше показателей за 2010–2014 гг. не наблюдается (таблица). Выработка в условно-натуральных единицах выросла лишь на 10%, а зарплата осталась неизменной. Только в 2011 г. трудовые доходы осужденных в реальном исчислении превысили 2300 руб., хотя в 2014 г. по сравнению с 2010 г. они номинально увеличились почти на треть (до 3029 руб.). Между тем предписания руководства ФСИН поднять заработок осужденным с формальной точки зрения не могли не повлиять на статистику после 2010–2013 гг. Правда, степень такого влияния оказалась «адекватной» подобного рода предписаниям. Действительно, прирост реальной заработной платы в 2014 г. составил 6,3%, а производительности труда – 5,5%. Очевидный дисбаланс на практике явно не критичен из-за мизерных значений как производительности, так и самого заработка. Между тем он обеспечил увеличение доли заработной платы в денежной выручке: в 2013 г. она была 16,5%, а в 2014 г. – 17,5%.

**Основные показатели трудовой занятости осужденных,
отбывающих наказание в учреждениях УИС России,
в 2010–2014 гг.**

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014
Объем товарной продукции (работ, услуг), изготовленной в учреждениях УИС, в ценах соответствующего временного периода, млрд руб.	22,80	29,60	28,60	29,31	32,58
То же, с учетом индексов цен производителей промышленных товаров по отношению к 2010 г., млрд руб.	22,80	26,43	24,29	24,01	25,20
Численность осужденных, содержащихся в учреждениях УИС, тыс. чел.	710,0	664,9	606,2	605,0	554,9
Из них привлекаемых к оплачиваемому труду на производственных объектах УИС, тыс. чел.	156,3	158,4	158,8	157,8	157,2
То же, % от их общей численности	22,0	23,8	26,2	26,1	28,3
Среднемесячная начисленная (номинальная) заработная плата осужденных, руб.	2281	2478	2543	2559	3029
Среднемесячная заработная плата осужденных, скорректированная на индексы цен на товары и услуги, по отношению к 2010 г., руб.	2281	2336	2249	2125	2257
Объем товарной продукции в среднем на одного занятого трудом осужденного, тыс. руб./чел.: в год	145,9	186,9	180,1	185,7	207,3
в месяц	12,2	15,6	15,0	15,5	17,3
в месяц в сопоставимых ценах по отношению к 2010 г.	12,2	13,9	12,8	12,7	13,4
Зарплатоемкость выпускаемой в УИС продукции (отношение среднемесячной номинальной зарплаты осужденных к их среднемесячной выработке), руб./руб.	0,187	0,159	0,169	0,165	0,175
Затраты на 1 руб. товарной продукции, руб./руб.	0,952	0,951	0,940	0,949	0,945
Совокупный годовой фонд оплаты труда осужденных, млн руб.	4278,2	4710,2	4845,9	4845,7	5713,9
То же, с учетом 30%-го начисления на него, млрд руб.	5,56	6,12	6,30	6,30	7,43
Прибыль (превышение доходов над расходами) производственного сектора УИС от реализации товарной продукции (работ, услуг), млрд руб.	1,09	1,46	1,72	1,49	1,79
Величина добавленной стоимости, созданной трудом осужденных (фонд оплаты труда с начислениями плюс прибыль), млрд руб.	6,65	7,58	8,02	7,79	9,22
Доля зарплаты осужденных с начислением в добавленной стоимости, %	83,6	80,7	78,6	80,9	80,6
Рентабельность труда (затрат на оплату труда) осужденных, ед.	0,196	0,238	0,273	0,237	0,241

Источник: [14]; официальная статистика ФСИН России, расчеты автора.

Смысл представленных в таблице цифр становится яснее, когда принимаешь во внимание обратный показатель, называемый

зарплатоотдачей. В 2011 и 2013 гг. он превысил отметку в 6 руб., фиксируя, что один рубль, направленный на зарплату осужденных, соответствовал денежному выражению произведенных ими материальных благ на ту же самую сумму. Незачем говорить, что он в разы меньше, чем у законопослушных наемных тружеников. Так, например, по нашим данным, в 2011 г. зарплатоотдача у лиц, отбывающих уголовное наказание в регионах Центрального федерального округа, варьировалась от 2,0 до 6,7 руб. (в 2012 г. – от 1,6 до 4,8 руб.), а у работников гражданских металлообрабатывающих предприятий, расположенных в тех же регионах, – от 3,5 до 17,4 руб.

Оценивая подобными оценками, легко заметить очевидное и очень существенное отставание (в 10, 20 и более раз) производительности труда арестантов от персонала хозяйственных организаций. А используя официальные данные Росстата о среднемесячной номинальной заработной плате в экономике, – и разницу в получаемых ими доходах. В частности, за четыре года расхождение в зарплате работников по приговору и свободному трудовому найму только усиливалось: с девяти раз в 2010 г. до 11,6 – в 2013 г.

Данная ситуация, безусловно, дает повод как минимум задуматься о том, что такое заработная плата, откуда она берется, в чьих руках находится и откуда поступает? И почему «ведомственные представления», на почве которых и формируются отмеченные выше заявления, до сих пор остаются заведомо искаженными и деформированными?

Почему не происходит «трудовая революция»?

В рамках настоящей статьи не будем останавливаться на «азбучных» истинах, прямо связанных с тем, что аккумулирует в себе понятие заработной платы. Все они известны специалистам в сфере социально-трудовых отношений, изложены в учебниках по экономической теории и экономике труда. (Обратим внимание на то, что определение заработной платы в научной литературе следует отличать от ее юридического определения, содержащегося в Трудовом кодексе РФ (ст. 129) и трактующего ее как вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работников, сложности, качества и условий выполнения работы в совокупности с компенсационными и стимулирующими выплатами.)

Наиболее специфичные и дискуссионные вопросы, касающиеся социально-трудовой составляющей отечественной экономики, находят отражение на страницах научно-практических изданий. Поэтому ниже мы остановимся лишь на очевидных для нас теоретических положениях, тезисах и постулатах.

Во-первых, прибегая к терминам экономической классики¹, необходимо напомнить, что зарплата в первую очередь является частью вновь созданной стоимости (добавленной стоимости), в обиходе называемой также товарной массой, товарным покрытием. «Добавленная стоимость – наиболее обоснованный показатель результата деятельности предприятия как экономической системы, который характеризует значимость произведенной им продукции, ее ценность и полезность для стороннего потребителя (рынка)»². Товаром продукт становится тогда, когда, обладая стоимостью, находит на рынке спрос и приобретает покупателем, превращаясь при этом в новую стоимость. Именно это дает основание отождествлять добавленную стоимость с товарной массой. Чем больше создано стоимостей (или выше объем товарного покрытия), тем, очевидно, больше заработная плата тех, кто их создает. Иначе говоря, больше совокупная сумма средств, направляемых на оплату всех групп персонала, участвующих в производстве товаров и услуг, и распределяемая

¹ «Неоклассический синтез» – преобладающее в мире и России направление экономической теории – не может директивно занижать значимость основанной А. Смитом трудовой парадигмы, получившей в последнее время заметные импульсы актуализации. Опыт прошедших десятилетий свидетельствует о кардинальном повышении роли труда, который позволил странам, не располагающим существенными природными ресурсами, добиться впечатляющих результатов в своем развитии. Зная, что рост цен без роста добавленной стоимости увеличивает только инфляцию и фиктивный капитал, А. Смит в своем «Богатстве народа» справедливо считал заработную плату продуктом труда, естественным вознаграждением за него.

² По мнению Б. М. Генкина [15], используемый в литературе термин «добавленная стоимость» было бы целесообразно изменить на «добавленная ценность». Между тем в традиционной отечественной трактовке величина добавленной стоимости называется чистым продуктом и включает в себя зарплату с начислениями и прибыль [16]. Проблемы с терминологией, видимо, идут от двусмысленного перевода терминов «wert», «value» на русский язык. В одном случае использовали слово «ценность», в другом – «стоимость». Аналогичной позиции придерживается и цитируемый нами проф. Б. М. Генкин, отмечавший в той же работе, что английскому термину «value added» и немецкому «Mehrwert» в русском языке соответствует термин «добавленная ценность».

между ними по определенным принятым в организации правилам и методикам (по тарифным ставкам и должностным окладам либо по долям и коэффициентам).

Как ни банально это звучит, но основополагающим источником роста заработной платы осужденных является их участие в создании как можно большего количества материальных благ. *Чтобы их заработок был значительно весомей, им следует наращивать производство добавленной стоимости, естественно, увеличивая выпуск и расширяя ассортимент товарного покрытия, при сокращении материальных издержек*³. Исходя же из нынешнего положения дел в экономике УИС (см. таблицу), «светлое материальное завтра» для российских арестантов именно завтра вряд ли наступит. Одной лишь инерции «производительных сил», приобретенной за прошедшие годы (включая период 2010–2014 гг.), равно как и горячего желания чиновников ФСИН, для этого совершенно недостаточно.

Во-вторых, будучи частью добавленной стоимости, зарплата, как важнейшая экономическая категория, выражает отношения между наемным персоналом и собственниками рабочих мест по поводу доли работников в ней. Другая часть, выступающая в роли прибавочного продукта или прибыли, принадлежит работодателю – «капиталисту», и, собственно, государству. Доля государства часто зафиксирована в законах и меняется довольно редко, а между персоналом и собственниками постоянно идет борьба. Каждая из сторон (участники социально-трудовых отношений) преследует в ней личный интерес: работодатели стремятся удешевить рабочую силу (снизить расходы на персонал), а работники – повысить ее цену. Фактически это борьба между

³ И, следовательно, повышать рентабельность своего труда, которая, по словам одного из авторитетных советских экономистов В. В. Новожилова, «показывает, в каком отношении находится то, что трудает обществу, к тому, что он получает». Упомянутый показатель, устанавливаемый отношением разности добавленной стоимости (ценности) и затрат на персонал к затратам на персонал, в условиях рынка правильно называть рентабельностью затрат на оплату труда работников организации, или рентабельностью суммарных затрат на персонал [15. С. 162]. Рентабельность труда (затрат на оплату труда) осужденных в период 2010–2014 гг. приведена в таблице. Значение данного показателя положительное, но меньше единицы. Хотя трудовую деятельность осужденных формально и можно считать рентабельной, но обществу они дают, очевидно, меньше того, что сами приобретают от общества. Например, в 2014 г. – 1,79 млрд руб. против 7,43 млрд руб.

работниками и работодателями за долю каждой из сторон в добавленной стоимости, создаваемой в хозяйственной структуре⁴.

Ее итог – взаимные уступки и обязательства, принимаемые формы коллективных трудовых договоров, тарифных и отраслевых соглашений, пересматриваемых в эффективных компаниях едва ли не ежегодно. На практике, таким образом, сложившиеся пропорции постоянно пересматриваются, но главное очевидно и однозначно: увеличение доли наемных работников в сумме постоянной вновь созданной стоимости способствует, с одной стороны, росту их совокупного заработка, а с другой – снижению принадлежащей работодателю части прибыли. Важный для экономического анализа показатель, именуемый долей заработной платы в добавленной стоимости, становится тем выше, чем больше размер заработка.

Озвученный тезис принципиально применим и к субъектам социально-трудовых отношений, где работодателем, в сущности, выступает администрация исправительного учреждения, а работником – привлекаемый к оплачиваемому труду отбывающий наказание преступник (несмотря на то, что никаких договоров и соглашений между ними в большинстве случаев пока официально не предусмотрено). В российской УИС удельный вес зарплатного фонда осужденных в созданной производственным сектором добавленной стоимости доходит до 80–83% (см. таблицу), что позволяет сформулировать весьма существенный вывод. *В нынешних условиях якобы необоснованно заниженные доходы занятых на производстве в исправительных учреждениях осужденных как раз, согласно макроэкономической логике, занижены «по всем правилам», адекватно падению по сравнению с советским периодом общественной значимости изготавливаемых ими продуктов и услуг, а также спроса на результаты их труда. Следовательно, ресурс роста зарплаты работающих арестантов в этой ситуации принципиально ограничен, вне связи с тем, какой механизм ее организации будет доминировать*

⁴ То же самое подчеркивал А. Смит, констатируя, что «размер обычной заработной платы зависит повсюду от договора между ... сторонами, интересы которых отнюдь не тождественны. Рабочие хотят получать возможно больше, а хозяева хотят давать возможно меньше. Первые стараются сговориться для того, чтобы поднять заработную плату, последние же – чтобы ее понизить. Нетрудно, однако, предвидеть, какая из этих двух сторон должна при обычных условиях иметь преимущество в этом споре и вынудить другую сторону подчиниться своим условиям...» [17].

в дальнейшем. Поэтому нельзя не видеть, что современные проблемы, связанные с зарплатообразованием осужденных, – не только и не столько в мизерных значениях самой зарплаты и жесткой привязке ее к величине МРОТ.

Любая реорганизация в деле начисления им заработка (или распределения средств, направляемых на заработную плату и производных от созданной ими добавленной стоимости) при ограниченных размерах самого источника денежных выплат заведомо контрпродуктивна. В течение всего постсоветского периода УИС, как правило, вынуждена была «утяжелять» другую «чашу весов», всегда обремененную налогами, финансовыми обязательствами, едва ли не постоянным с середины 1990-х гг. восполнением бюджетной сметы по недостающим статьям расходов. И, кроме того, возлагаемой на администрацию этих учреждений дополнительной социальной нагрузкой, вкуче с необходимыми, но абсолютно не достаточными отчислениями на производственные нужды.

При первичности подобного рода расходов пенитенциарная система тем не менее объективно не могла располагать весомыми средствами из прибыли ни для восполнения «вечного» дефицита оборотных активов, ни для поддержания «на плаву» собственного производства.

Все сказанное сделало труд российских осужденных дешевым «по определению». Дешевым не в качестве фактора конкурентоспособности экономики УИС, о чем неутомимо вещают ведомственные «специалисты», а в качестве неперемennого условия, способствующего ее дальнейшей деградации. И защитникам прав отбывающих наказание лиц, и им самим следовало бы понять, что основной фактор, генерирующий дешевизну находящейся за «решеткой» рабочей силы, – не в инертности или предвзятости «тюремного» персонала по отношению к заключенным. *Причина в том, что, в сущности, очень мало технически совершенного, высококачественного и общественно значимого осужденные способны произвести и производят сегодня в местах лишения свободы. Согласно закону стоимости, они ее фактически не создают.* Как верно в этой связи заметил И. Чернышов, «эволюционная спираль раскручивается в сторону ослабления вовлечения осужденных в трудовую жизнь страны ...» [2]. А при отсутствии оформленных целей результативного трудоустройства

данных лиц с учетом роста затрат на их содержание истинный смысл пенитенциарной реформы видится уже не в совершении «трудовой революции в тюрьме» и повышении общественной выработки заключенных, а в снижении численности «тюремного населения».

Кроме того, нынешняя низкая цена рабочей силы может сделать экономически недостижимыми любые усилия сторонних «бизнесменов» по замещению маломеханизированного, почти нерентабельного труда осужденных трудом технологичным, продуктивным, высококачественным. Думается, что многие из них также не готовы рисковать имиджем своих компаний в случае использования принудительного труда «сидельцев», да и сами «тюремные» производства в основном удалены от центров экономического развития.

Поэтому серьезный предпринимательский капитал вряд ли сможет реально взяться за «оживление» промышленного сектора УИС, за что радеют чиновники ФСИН. А это означает, что одним лишь популистским лозунгом о скором пересмотре зарплаты «революционную ситуацию» в социально-экономической сфере «тюремной» системы, без наличия у этой системы мощного и монолитного экономического базиса, сегодня явно не создать.

А что в дальнейшем?

Разумеется, мы далеки от мысли канонизировать советский опыт производственно-хозяйственной деятельности исправительно-трудовых учреждений. Не являемся и сторонниками тех, кто призывает к реставрации прошлой модели государственно-бюрократического управления, которая усиленно питала экономику страны дополнительной рабочей силой из числа заключенных. И уж тем более не радеем за возрождение еще не забытого многими карательного ведомства с возложением на него хозяйственных задач – от строительства отдельных домов и рытья каналов до возведения огромных комбинатов вроде «Норильского никеля». В то же время нельзя игнорировать тот неоспоримый факт, что нынешнее состояние системы исполнения наказаний, на наш взгляд, и по самой сути своей экономически недееспособной – далеко не тот целевой ориентир, к которому нужно было стремиться в течение всех перманентных реформаций предыдущего двадцатилетия. Российская УИС сегодня напрямую проигрывает

своей поздней советской предшественнице по использованию возможностей осужденных, по тому, насколько государством востребованы результаты их труда.

Поскольку зависимость результатов производственно-хозяйственной деятельности УИС от состояния общественных и экономических отношений в стране (и в бывшем СССР, и в современной России) представляется аксиоматичной [4], постольку прогноз о возможном наращивании этих результатов основывается на перспективах совершенствования и развития данных отношений. В экономическом аспекте – это неперенный уход страны с «нефтяной иглы» и ее «переориентация на внутренние целиком неоиндустриальные источники и цепочки производства добавленной стоимости... соединение воедино промежуточного производства с конечным» [18].

Подобное резюме исходит из известного положения о том, что частные вопросы неразрешимы без решения общего. А общим, системным, коренным вопросом выступает преодоление дезинтеграции добывающей и обрабатывающей индустрии, модернизация отечественной экономики и формирование сильной государственной промышленной политики [19].

Безоговорочно разделяя развернутое концептуальное обоснование «формулы неоиндустриального развития страны, предметно обсуждаемой на протяжении 2008–2010 гг. и научно неоспоримой» [20], мы также убеждены, что без «формирования межотраслевых корпораций, объединяющих высокотехнологичную добычу и переработку сырья в готовую наукоемкую продукцию конечного спроса, социально-экономическое развитие России объективно невозможно...» [20. С. 55–56]. Только в этих единых вертикально интегрированных и технологически смежных цепочках производства добавленной стоимости, по нашему глубокому убеждению, еще способен получить подобающее себе место (изготовление промышленной продукции промежуточного спроса) производственный сектор УИС. Именно это и будет в полной мере являться «трудовой и производственно-технической революцией в УИС».

Что же касается вопроса, вынесенного в заголовок настоящей статьи, то ответ на него неоднозначен. Сегодня это, безусловно, миф, а в перспективе, как хотелось бы на это надеяться, – настоятельная и насущная необходимость.

Литература

1. Семенов Ю. С. Репортер: [роман] / Юлиан Семенов. – М.: АСТ: Астрель: Олимп, 2008. – С. 158.
2. Чернышов И. Н. Эволюция принудительного труда: от истории к современности // ЭКО. – 2015. – № 3. – С. 177.
3. Бочарова С., Рустамова Ф., Солопов М. Счетная палата раскритиковала реформу колоний по образцу Швейцарии. URL: <http://top.rbc.ru/politics/22/01/2015/54c123b59a7947c9024f8f03>
4. Погудин О. А., Чернышов И. Н. Производственный потенциал уголовно-исполнительной системы России: на пути к возрождению или к стагнации? // Проблемы теории и практики управления. – 2014. – № 2. – С. 132–139.
5. Реформу ФСИН продолжают зеки. URL: <http://abos.ru/?p=82005>
6. Земцов Б. Зона путинской эпохи. – М.: Алгоритм, 2012. – С. 16.
7. Меркачева Е. Счетная палата проверила ФСИН: «трудотерапия» за решеткой не приносит результатов. Аудиторы обнаружили грубые нарушения в российских колониях. URL: <http://www.aferizm.ru/novost/2014/02/140202-2-trudoterapiya-zona.htm>
8. URL: <http://pravaya.ru/news/23243>
9. Коршунов О. Нужна глобальная перестройка // Преступление и наказание. – 2013. – № 6. – С. 3.
10. Маेतная Е., Петелин Г. За решеткой грядет революция. Зарплату осужденным поднимут, а нормы труда пересмотрят // Известия. – 2013. – 8 окт.
11. Погудин О. А., Чернышов И. Н. Об организации труда осужденных и возможностях применения к ним зачета рабочих дней // Человек и труд. – 2013. – № 10. – С. 36.
12. В колониях началась трудовая революция. URL: <http://pravaya.ru/news/23243>
13. Трудовая революция в тюрьмах. URL: <http://polit.pro/news/2013-10-08-18174>
14. Белова Т., Чернышов И. Размышления о подневольном труде в контексте использования труда осужденных // Экономист. – 2015. – № 1. – С. 62.
15. Генкин Б. М. Экономика и социология труда: Учебник для вузов. – 6-е изд., доп. – М.: Норма, 2006. С. 158–159.
16. Экономика труда: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. проф. Ю. П. Кокина, проф. П. Э. Шлендера. – М.: Магистр, 2008. – С. 239.
17. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа (в кн.: Петти В., Смит А., Рикардо Д., Кейнс Дж., Фридмен М. Классика экономической мысли: Сочинения. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. – С. 132–133).
18. Губанов С. Неоиндустриализация России и нищета ее саботажной критики // Экономист. – 2014. – № 4. – С. 8.
19. Толкачев С. Промышленная политика и «мейнстрим»: причины несовместимости // Экономист. – 2014. – № 4. – С. 70–81.
20. Губанов С. Державный прорыв. Неоиндустриализация России и вертикальная интеграция. – М.: Книжный Мир, 2012. – С. 9.

Государственно-частное партнерство в системе высшего образования в Узбекистане

Х.Х. РЕЖАПОВ, Национальный университет Республики Узбекистан, Ташкент.
E-mail: hayrillo0606@mail.ru

В статье рассматривается внедрение государственно-частного партнерства в сферу высшего образования в Узбекистане. Выявлены основные инструменты государственно-частного партнерства в сфере образовательных услуг.

Ключевые слова: высшее образование, рынок образовательных услуг, сотрудничество, частное партнерство

Эффективность функционирования сферы высшего образования в Узбекистане зависит от ряда внутренних факторов: ресурсной базы, кадрового потенциала, форм организации. Наряду с ними важную роль играет механизм учёта потребностей общества в знаниях и квалификации, так как эффективность системы образования определяется не объёмом используемых ресурсов, а степенью её адекватности требованиям народного хозяйства, населения в целом и отдельных лиц, получающих образование.

Система высшего образования в Узбекистане нуждается в модернизации, что позволило бы адаптировать ее к потребностям экономики страны, которая все больше нуждается в высококвалифицированных специалистах.

Исследованию сущности и форм государственно-частного партнерства посвящены работы таких российских и зарубежных ученых, как М. А. Дерябина, Я. М. Миркин, Е. А. Семенова, А. А. Шевченко, А. И. Шелгунов, В. Г. Варнавский, Д. Белл, М. Булт-Спиринг, Г. Девульф, П. Друкер и др., в которых изложены основные положения, принципы и формы взаимодействия государства и частного сектора.

Существование в обществе потребности в высшем образовании, её постоянный рост и новые требования рыночной экономики побуждают к непрерывным изменениям в системе высшего образования, формированию и развитию рынка образовательных услуг в национальной экономике страны в целом.

В 2014 г. система высшего образования Узбекистана включала 66 учебных заведений [1], осуществляющих подготовку бакалавров и магистров, в том числе 25 университетов, 41 институт, а также две научные академии, семь филиалов иностранных вузов (МГУ, Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, Туринского политехнического университета, Международного Вестминстерского университета, Сингапурского института развития менеджмента, Российского государственного университета нефти и газа им. Губкина, Университета Инха Южной Кореи). Семь филиалов иностранных вузов работают в партнерстве с государственными организациями. Всего в них в 2013–2014 учебном году проходили обучение 259,3 тыс. студентов. Частных, негосударственных высших учебных заведений в Узбекистане нет (данные на декабрь 2014 г.).

Численность студентов высших образовательных учреждений по отраслевой специализации за 2004–2013 гг. представлена в таблице 1. За этот период выросло количество студентов, обучающихся по таким отраслям, как искусство и кинематография, транспорт и связь, промышленность и строительство, сельское хозяйство, здравоохранение, физическая культура и спорт, снизилось – в просвещении, экономике и праве.

Таблица 1. Численность студентов по отраслевой специализации высших образовательных учреждений в Республике Узбекистан в 2004–2014 гг.

Отрасль	2004\5	2006\7	2013\14	Изменение
Промышленность и строительство	14,9	14,3	22,3	49,6
Сельское хозяйство	5,9	5,5	7,9	33,8
Транспорт и связь	4,5	5,4	6,8	51,1
Экономика и право	8,9	10,2	8,3	-7,8
Здравоохранение, физическая культура и спорт	8,7	8,3	9,6	10,3
Просвещение	56,1	55,2	43,4	-22,6
Искусство и кинематография	0,9	1,0	1,7	88,8

Источник: разработано автором на основе данных Госкомстата Республики Узбекистан.

В развитых странах оптимальное соотношение числа профессиональных технических рабочих и специалистов с высшим образованием в научно-технических отраслях составляет от 2:1 до 7:1. В Узбекистане это соотношение 10:1, что, очевидно, расходится с международными стандартами. Увеличение числа

подготавливаемых выпускников с высшим образованием в этих отраслях, нуждающихся в еще большем количестве профессионалов с передовыми навыками, позволило бы Узбекистану еще более упрочить конкурентоспособность и повысить производительность [2].

В системе высшего образования Узбекистана выявлены и такие проблемы, как недостаточное развитие сотрудничества с местной и иностранной промышленностью, отсутствие лабораторий по приоритетным техническим специальностям.

Правовую базу для государственно-частного партнерства (ГЧП) в Республике Узбекистан создает национальное законодательство о концессиях, приватизации, естественных монополиях, конкуренции, привлечении иностранных инвестиций, а также реформе отдельных секторов социальной и экономической инфраструктуры. Ввиду того, что многие проекты ГЧП имеют концессионную основу, большое значение приобретает национальное концессионное законодательство. Республика Узбекистан в 1995 г. одной из первых среди постсоветских государств приняла закон «О концессиях», регулирующий организационные, экономические и правовые условия предоставления объектов в концессию иностранным инвесторам на территории Узбекистана.

Существует широкий простор для реализации проектов ГЧП в сфере высшего образования. А наиболее яркие примеры – это создание совместных вузов (пример – Вестминстерский международный университет в Ташкенте), издание и тиражирование книг и пособий для системы народного образования со стороны частных издательств и др.

ГЧП – соглашение между государством и одним или более частными партнёрами, согласно которому частные партнёры поставляют услуги в таком виде, в котором цели государства по отношению к данной услуге соответствуют целям извлечения прибыли для частных партнеров, а достижение соответствия этих целей зависит от существенного распределения риска на частных партнёров. ГЧП актуальны не только для развивающегося мира, но и для индустриально развитых стран. ГЧП предполагает, что государство не подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых

проектов. В Европе ГЧП было впервые применено в 1992 г. в Великобритании, которая на сегодня имеет наиболее обширный опыт ГЧП. В Португалии ГЧП используются уже более десятка лет: в 1999–2003 гг. около 20% всех государственных инвестиций были реализованы через ГЧП [3].

Определим основные признаки государственно-частного партнерства в высшем образовании:

- объединение ресурсов для создания нового качества профессиональной подготовки специалистов;
- формирование институциональной формы взаимодействия между государственными и частными организациями для достижения общей цели;
- обеспечение интересов участников за счет совместного финансирования и управления;
- использование инновационных механизмов взаимодействия образовательного и предпринимательского секторов;
- разделение прав партнеров во взаимоотношениях между бизнесом и государством на основе взаимовыгодного распределения ответственности и рисков.

Участниками ГЧП в сфере высшего образования выступают государство, образовательные учреждения и представители частного сектора экономики.

Каждый из участников механизма ГЧП при вступлении в партнерство руководствуется своими целями и задачами. Для образовательных учреждений это – привлечение внебюджетных источников финансирования для расширения финансовой базы высшего образования, рост конкурентоспособности образовательных учреждений, повышение качества образовательных программ, стимулирование создания инновационной инфраструктуры в образовательных учреждениях, соответствие уровня подготовки специалистов динамично изменяющемуся спросу на рынке труда, усиление инновационной составляющей образования [4].

Участие в ГЧП частных компаний открывает для них новые возможности развития инновационного бизнеса, в частности, они получают право использовать результаты научных исследований и разработок вузов, доступ к вузовской инфраструктуре, а также к высокотехнологичному оборудованию.

Мотивация участия в партнерстве государственного сектора – это стимулирование инновационной активности бизнес-структур, производящих высокотехнологичную продукцию; необходимость подготовки специалистов требуемого профиля и специализации, адаптированных к конкретному предприятию; создание новых наукоемких фирм и поддержка малых и средних инновационных предприятий; вовлечение в экономический оборот результатов исследований и разработок, полученных с использованием средств государственного бюджета; наращивание и развитие инновационной инфраструктуры.

В настоящее время международная практика показала, что при реализации проектов государственно-частного партнерства используются две основные формы сотрудничества государственных образовательных структур и предприятий частного бизнеса – институциональная и программно-проектная, которые реализуются через определенный набор инструментов (табл. 2).

Таблица 2. Инструменты ГЧП в сфере образовательных услуг

Институциональные	Программно-проектные (контрактные)
<ul style="list-style-type: none"> • Эндаумент-фонды • Институты общественного участия (общественные, управляющие, попечительские и иные советы) • Совместные образовательные структуры 	<ul style="list-style-type: none"> • Стипендиальные программы и гранты • Образовательные ваучеры • Образовательные кредиты
<ul style="list-style-type: none"> • Технопарки • Центры трансферта технологий • Ресурсные центры • Центры коллективного пользования 	Стажировка студентов на предприятиях с последующим трудоустройством

В связи с этим взаимоотношения образовательных учреждений и бизнес-структур в рамках государственно-частного партнерства нуждаются в совершенствовании, для чего требуется разработать проект закона «О государственно-частном партнерстве», а также внести ряд изменений в действующее законодательство.

Установление законодательно определенных форм взаимодействия образовательных учреждений и предпринимательских структур в Узбекистане позволит привлечь бизнес не только к формированию профессиональных образовательных стандартов, но и к участию в контроле и регулировании качества профессионального обучения.

Это позволит добиться следующих положительных результатов:

- обеспечит более тесную интеграцию рынка образовательных услуг и рынка труда за счет преодоления разрывов в качестве и количестве подготавливаемых специалистов;
- повысит качество подготовки специалистов всех уровней.

Для модернизации высшего образования в Узбекистане мы предлагаем следующие меры:

- улучшить связи с рынком труда путем реализации таких инструментов государственно-частного партнерства, как создание эндаумент-фондов, технопарков, научных организаций (научные лаборатории, опытные производства), центры трансферта технологий и другие;
- открытие филиалов ведущих международных бизнес-школ;
- создание инновационных научно-образовательных комплексов при вузах.

Литература

1. Социальное развитие и уровень жизни населения в Узбекистане. Ташкент 2014: Статсборник. – Т.: Госкомстат, 2014. – С.144.
2. Узбекистан. Модернизация системы высшего образования. Сектор по человеческому развитию. Отдел по работе со странами Центральной Азии. Документ Всемирного банка, региональное управление по Европе и Центральной Азии. Июнь 2014.
3. Юсупов Н. А., Карабаев Ф. Э. Теория и практика государственно-частного партнерства. Учебный модуль. Ташкент, 2013. – С. 6. URL: www.unpdr.uz
4. Степанов Ю. В. Механизм взаимосвязи рынков труда и образовательных услуг: Автореф. кан. экон. наук. – ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Министерства труда и социальной защиты РФ. – М., 2013. – С. 13.
5. Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development // UN, Economic Commission for Europe. Dec. 2000.
6. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009.
7. Майор И. Г. Причины и принципы частно-государственного партнерства (гражданско-правовой аспект) // Общество и право. – 2008. – № 1.

Osin V.K., Berdsk Electromechanical Plant (BEMZ JSC), Berdsk, Novosibirsk Oblast
Berdsk Electromechanical Plant (BEMZ): a Survival School under Stress

Conditions

Over 15 years the Berdsk Electromechanical Plant (BEMZ) steadily increases its output by 10-15% a year. Its product line, in addition to the of special-purpose products, includes the electric shavers well known to any consumer since Soviet times. V. K. Osin, Director General for JSC BEMZ, in his interview to EKO Journal tells about how the enterprise feels in the modern realities, the secrets of an effective management, and how he assesses the current industrial policy of the Russian Government.

Berdsk Electromechanical Plant, V. K. Osin, Berdsk electric shavers, reindustrialization

Alamov A.E., Balasov I.Yu., Bazhanov V.A., Research Institute of electronic devices, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

Import Substitution of Electronic Components in the Production of Defense

The article discusses the problem of import of electronic components in the defense sector. Based on the experience of the production of defense enterprises, the authors give an estimate of domestic and imported electronic components, analyze the state measures on import substitution and offer concrete actions to use imported base.

Electronic component base, import substitution, the experience of the developer of weapons. government policies, technological superiority, the procedure for approval of proposals

Bazhanov V.A., Rogowskey E.I., Kiseleva A.A., Konovalov V.V., Institut Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State University, Altai State Technical University. Polzunova I.I., Altai Instrument Making Plant «Rotor», Novosibirsk, Barnaul

The Forward-Looking Scenarios for the Military-Industrial Complex of the Altai Territory

The article describes the role and place of the Altai region in Siberia and the country's defense industry. Analyze the strengths and weaknesses of the defense industry the region, shows a close relationship between his problems and concerns of the defense industry of the country as a whole. It is concluded that in the middle of the second decade of the XXI century, the country's defense industry is becoming a fully independent, independent economic structure with special conditions of operation, separated from the rest of the economy, even in a crisis. Are considered forward-looking scenarios for the country's defense industry and analyzed the possibility of adapting the defense enterprises of the Altai Territory to each of them.

Industry, manufacturing, defense-industrial complex, Altai region, forecast scenarios

Alamov A.E., Bazhanov V.A., JSC "Scientific-Research Institute of electronic devices", Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

On the Question of the Use of Small Businesses in the Interests of the Defense Industry Organizations

The article discusses the problems of small business involvement in the defense industry, are concrete proposals to simplify the process today.

Military-industrial complex, the state defense order, small innovative business

Sokolov A.V., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State University, Novosibirsk

The Macroeconomic Policy of the State and Prospects for Development of Manufacturing Industries in Russia

The article considers the consequences of macroeconomic policy for the manufacturing sector in the country. We demonstrate the influence of exchange rate changes on components of net exports and GDP. The dynamics of the output of manufacturing industries in 2014 and early 2015 have been analyzed. We conclude that economy has been developing disproportionately and that macroeconomic policy poorly compares with the objectives of re-industrialization and development of import substitution industries.

Macroeconomics, industry, manufacturing, devaluation, inflation, investment

Mayburd E.M., Milwaukee, USA

The Economic Problems of Collective Actions. Chapter II. The Problems of Federalism

Economics of Collective Actions Problems. Alternative Systems for Providing of Public Goods.

Public administration, Institutional analysis, mono-centrism, poly-centrism, uncertainty, conflict of interests, fedefativeness principle

Klistorin V.I., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

Federalism and Democracy: From Idea to their Implementation

The paper analyzes positive economic effects of federalism due to both integration of an economic space and decentralization of governmental powers and responsibilities. The latter includes the correspondence between public goods provided and local demands as well as competition between subjects of federation for mobile resources, which encourages innovations and experiments in the field of public administration and serves as a built-in limiter of nationalization of the economy. The paper also discusses the criteria and institutes of federalism, principles of their realization; a role the local governments play in the development of federalism; and issues of how federalism complies with democracy in terms of complementarity and substitutes.

Federalism, democracy, integration, decentralization, public goods, coordination expenses, criteria of federalism, local governance

Marshalova A.S., Bakulina V.I., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Head of Socio-Economic Department of Legislative Assembly of Novosibirsk Oblast, Novosibirsk

Modernization of Rural Economy in the Context of National Security Problems

The paper deals with the problems related to the food security of Russia. Economic sanctions imposed on Russia by some Western countries inevitably lead to the negative consequences connected with the restriction of choice of managerial decisions. This, however, creates the objective requirements to address the current complex situation. It is important to understand that transformation of challenges arising from the imposed sanctions into opportunities does not happen by itself, it is not automatic, but requires a profound change in the governance system. Considered are the priority managerial decisions aimed at reversing current negative trends in the development of rural municipal units and at enhancing the effectiveness of agro-industrial complex development.

Sanctions, national security, food import, rural municipal units, modernization of rural economy, effectiveness, comprehensive approach, institutional system of policy decisions implementation

Malov V.Yu., Melent'ev B.V., Tarasova O.V., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

Pragmatism of Forecasts of the Country's Economic Development

The paper reviews studies the Institute, carried out in the last 20 years on the development of economic systems of Asian part of the country and North of European Russia. It is shown that many of the predictions made on the basis of application of the developed cross-sectoral tools, tend to come true.

The forecast of economic development for the future is done. It is considered a relatively less favorable combination of external and internal conditions. A positive feature of the material is the interpretation of forecasts in terms of production output, which is the base of the target growth of final consumption – a part of more widely used in scientific publications and media GDP (GRP).

Forecasting of economic development, transport system, Asian part of Russia, corporations and the State, regional economic policy, prevention of threats, cross-sectoral interregional models

Atanov N.I., Yantranov A.E., Head of regional economy laboratory in Institute of economic and management, BSU, Ulan-Ude

The Potential for «Green Development» of the Republic of Buryatia

The article presents alternatives for economic development of Buryatia and the Baikal subregion. Historical traditions suggest a revival of ethnic economy based on

using renewable resources. It is characterized by life-supporting functions, environmental friendliness, balanced and cost-effective base. The brand «Buryatia is the territory of the green civilization of Baikal Eurasia» is proposed to use. It is based on the development of branches such as general and medical tourism, agriculture, forestry, manufacturing, integrative medicine and eastern pharmaceuticals.

Ethnic economy, development strategy, development institutions, Baikal subregion

Makarov I.A., Stepanov I.A., Higher School of Economics, Department of World Economy, Center for Comprehensive European and International Studies

Environmental Factor of Economic Development of Russian Arctic

Russia shows ambitious plans of Arctic region development. Nevertheless, these plans are closely tied with environmental risks, to which Russia may not be prepared. The main environmental problems, the Arctic region faces, are: climate change, contamination of sea water with oil and chemical drains, degradation of ecosystems. The rationale to freeze wide-scale Arctic development, primarily oil & gas fields' development in Russia comes not only from environmental nongovernmental organizations but from economists as well. Negative economic and political conditions of today's world – is the right moment to do so.

Arctic, climate change, oil spills, international environmental cooperation

Khovavko I.Yu., Moscow State Lomonosov University, Russia

Environmental and Social Impact Assessment in Business Activity Regulation

In the article, the role of Environmental and Social Impact Assessment (ESIA) in economic space development is analyzed. Environmental and social procedures for risk management, developed by international financial organizations are summarized. It is shown, than changes in Russian legislation impaired ESIA importance as a tool for ecological externalities internalization.

Environmental regulation, environmental and social impact assessment, environmental and social procedures, risk management, internalization of externalities

Dement'ev N.P., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

Pension System in Modern Russia: Permanent Reforming and Uncertainty

The article presents a critical review of the recent reforms of the Russian pension system. Particular attention is given to the funded systems of mandatory and voluntary pension insurance, as well as the problems of low-yield assets of private pension funds. It shows that the private pension insurance has been stagnating over the last few years. Government's proposal to establish a corporate pension insurance are briefly discussed.

Compulsory pension insurance, funded pension systems, reform, private pension funds, corporate pension insurance, ageing population

Pogudin O.A., The Academy of the FPS of Russia, Department of Economy and Management, Ryazan

«Labor Revolution» in Penal System: Another Myth or Stringent Necessity?

Involve convicts into the productive labor is actual during all post-Soviet period. No less acute situation exists with their "penny" wages, which causes many social conflicts in prisons. The author critically describes the proclaimed by Penal system course so-called "labor revolution" – the revision of convicts wage rates out of touch with the results of their work. When integration of Penal system into the national economy is actually lacking, and the convicts do not participate in the formation of socially significant material benefits.

Penal system, convict's labor, convict's wage, value added, "labor revolution" in Penal system

Rejapov Kh.Kh., National Universiti Republic of Uzbekistan, Tashkent

State-Private Partnership in the System of Higher Education in Uzbekistan

In article it is considered introductions of state-private partnership in higher education sphere in Uzbekistan. The basic classification signs, and tools of state-private partnership in sphere of educational services are revealed.

Higher education, the market of educational services, cooperation, private partnership

В следующих номерах Вы прочтете:

Тема номера: Анализ итогов развития российской экономики и прогноз

- Российские кризисы нового века: хождение по кругу?
- Будущее российской экономики глазами «отцов» и «детей». Взгляд второй
- Прогноз российской экономики на 2016-2017 гг.: каким он видится из Финляндии
- Отчего наступаем на те же грабли: особенности российской ментальности и истории

А также:

- Еще раз о «восточном векторе»: сможет ли трансграничное сотрудничество стимулировать повышение производительности труда?
- Восточное приграничье России: альтернативы сельского развития
- Время в координатах труда и социальной защиты населения
- Лекарственная безопасность России
- Трансфер технологий в ведущих российских университетах
- Являются ли технопарки технопарками?
- Гудвил: токсичный актив с благозвучным названием
- Структурные и качественные трансформации на рынке хлеба
- Медицинский туризм: бизнес на путешествиях с пользой для здоровья
- Влияет ли структура городской системы на экономическое развитие?
- «Берлинские принципы» ранжирования российских университетов
- Оценка закупочной деятельности региональных заказчиков
- Экономический потенциал эмоциональных ресурсов современного рынка
- Оценка эффективности компаний с ПИИ: региональный аспект
- Противоречия экономической интеграции Сибири в политике С.Ю. Витте
- Наука и интеллектуальная собственность (на примере СО РАН)
- Управление мобильностью как фактор мобилизации рабочей силы в годы Великой Отечественной войны

0131-7652. «ЭКО» (Экономика и организация промышленного производства).
2015. №11. 1–192

Художник В.П. Мочалов

Технический редактор О.Ю. Лисачёва

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, 2015. Подписано к печати 23.10.15
Формат 84x108 1/32. Офсетная печать. Усл. печ. л. 10,08
Уч.-изд. л. 10,8. Тираж 1300. Заказ 968

Сибирское предприятие «Наука» АИЦ РАН
630077, г. Новосибирск, ул. Станиславского, 25