

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ**

Б. Б. Шаралдаев, В. Г. Беломестнов

**РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ
И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Монография

Санкт-Петербург
2011

УДК 332.12
ББК 65.9
Ш25

Рецензенты:

профессор Санкт-Петербургского университета
экономики и финансов, доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
А. И. Добрынин

профессор Санкт-Петербургского университета управления
и экономики, доктор экономических наук, профессор
Х. С. Пак

Шаралдаев Б. Б., Беломестнов В. Г.

Ш25 Развитие муниципальных образований: проблемы и перспективы: монография. — СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета управления и экономики, 2011. — 136 с.: ил.

ISBN 978-5-94047-266-7

Монография посвящена анализу и поиску путей конструктивного управления муниципальными и региональными структурами. В ней рассматриваются программы социально-экономического развития территориально-отраслевой структуры экономики, организации работы инфраструктуры и социальных условий жизнедеятельности населения.

Издание предназначено для широкого круга читателей, преподавателей, сотрудников экономических вузов и факультетов, а также практических работников.

УДК 332.12
ББК 65.9

ISBN 978-5-94047-266-7

© Шаралдаев Б. Б.,
Беломестнов В. Г., 2011
© СПбУУиЭ, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. Социально-экономические проблемы развития территорий муниципальных образований	4
1.1. Истоки возникновения дисбаланса развития территорий	4
1.2. Структурные диспропорции в развитии территориально-отраслевых социально-экономических систем.....	18
1.3. Оценка экономического и инвестиционного потенциала территории	27
Глава 2. Методологические подходы к развитию территорий муниципальных образований	49
2.1. Принципы и механизмы развития территориально-отраслевой системы	49
2.2. Программы социально-экономического развития территорий	61
2.3. Эффективность использования факторов инвестиционного потенциала	71
Глава 3. Эффективность управления территориями.....	84
3.1. Управление инвестиционными процессами муниципальных образований.....	84
3.2. Эффективность изменений в социально-экономических системах региона	90
3.3. Формирование социальной привлекательности муниципальных образований	98
Глава 4. Территориальное развитие региона.....	107
4.1. Оценка социально-экономического развития муниципальных образований Республики Бурятия	107
4.2. Тенденции и перспективы социально-экономического развития.....	117
4.3. Развитие территориальных образований	129
Список литературы.....	135

ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

1.1. Истоки возникновения дисбаланса развития территорий

Развитие экономической деятельности изначально базировалось на неравномерности освоения населением территориального пространства. Экономическая география и теории расселения говорят о том, что в основу формирования структуры социально-экономической системы легли экономические, политические, социальные и другие факторы, действующие на первых этапах спонтанно, а затем управляемые государственной властью. Территориально-отраслевая социально-экономическая система явилась продуктом совокупного воздействия развития рыночных и государственных процессов. Такая система крайне чувствительна к любым воздействиям.

Социально-экономическая система является результатом многолетнего действия ряда факторов, текущее ее состояние обычно отражает управляемый процесс развития. Однако сложность системы настолько велика, что практически всегда возможно найти недостатки ее функционирования. В системе со стабильным устойчивым развитием возникающие проблемы обычно решаются за счет существующих механизмов, обеспечивающих ее гибкость. Но в некоторых случаях эти механизмы перестают действовать. Тогда возникают так называемые системные кризисы. Один из элементов системного кризиса — структурные диспропорции, проявляющиеся в том числе в разности экономического потенциала различных частей экономической системы.

Баланс элементов экономической системы является результатом двух факторов: управленческих действий и сложившейся рыночной ситуации (рис. 1.1). Приоритет в различных экономических системах отдается в большей или меньшей мере какому-либо из факторов.

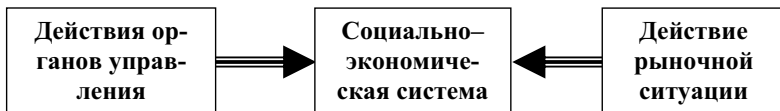


Рис. 1.1. Факторы, влияющие на состояние социально-экономической системы

Сбалансированность системы вовсе не отражает статичного характера системы, отсутствие ее изменений во времени, что было бы нереально. Баланс социально-экономической системы отражает такой динамический ряд ее статичных состояний, когда любые внешние или внутренние изменения решаются внутри ее с помощью изменений состава и структуры ее элементов и связей между ними и не приводят к необходимости внешнего вмешательства. Несбалансированная система требует внешнего вмешательства в виде определенных управленческих воздействий.

Причины возникновения дисбаланса могут быть как внутренними (неоптимальный характер системы), так и внешними (неоптимальность рыночной ситуации и управленческих воздействий).

Так, рассматривая сегодняшнюю ситуацию на проблемных территориях, можно отметить, что на них возникают три потока воздействий на экономическую систему (рис. 1.2):

- во-первых, изменения рыночной ситуации приводят к изменению состояния социально-экономической системы и оказывают влияние на действия органов управления, определяя их;
- во-вторых, органы управления через изменение экономической системы оказывают встречное действие на рыночную ситуацию, изменяя ее;
- в-третьих, сама территориально-отраслевая социально-экономическая система оказывает влияние на возможные действия органов управления и возможную рыночную ситуацию.

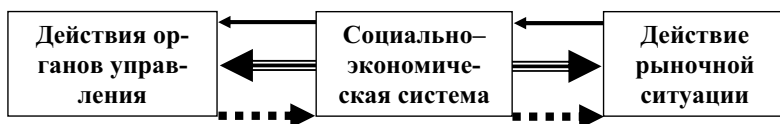


Рис. 1.2. Потоки воздействий в социально-экономической системе

Основной целью управления социально-экономической системой можно считать координацию управленческих потоков и обеспечение баланса между ними, т. е. решение возникающих проблем.

Политика развития социально-экономических систем региона во многом определяется наличием ограничений различного характера. Рассмотрим два наиболее значимых аспекта деятельности предприятия, влияющих на формирование его стратегии.

В первую очередь это ограничения отраслевого характера. Ограничения отраслевого характера формируются в результате рассмотрения целого комплекса показателей. В частности к ним относятся:

- место предприятия в производственной цепочке по производству конечного продукта (услуги);
- тип рынка и конкуренция на нем;
- ценообразование и воздействие государства на цену;
- продукция и способы ее совершенствования;
- технология, сырьевые ресурсы и другие факторы.

Совокупность всех этих моментов и диктует свои ограничения в политике предприятия. На примере электроэнергетики (производство электро- и теплоэнергии на основе тепловой энергии) можно установить, что основными факторами (ограничениями) отраслевого характера являются следующие:

1. Монопольный характер рынка продукции, исторически сложившийся из-за политики размещения производительных сил. Этот фактор действует в большинстве государств в данной отрасли и делает специфичным выбор целей и стратегий развития предприятий. Предприятию трудно проводить политику диверсификации в основной производственной деятельности. Но и монополизм делает гарантированным сбыт продукции, что иногда играет отрицательную роль, особенно при проведении политики инноваций.

2. Государственное регулирование цен. Государство регулирует цены на базовые элементы национальной экономики во всех странах мира, но, разумеется, различными методами. Возможно прямое регулирование цен либо установление нормативов прибыльности, что происходит в настоящее время у нас в стране, возможно и косвенное регулирование, через инвестици-

онную, кредитную и налоговую политику по отношению к данным отраслям. В любом случае необходимо учитывать фактор влияния государства на цену продукции, а следовательно, и на все финансовые результаты.

3. Ограниченное количество поставщиков сырья и большая зависимость от них. Этот фактор характерен не только для теплоэнергетики, однако в данной отрасли материалоемкость продукции особенно высока. И на конечную политику предприятий электроэнергетики значительное влияние оказывает политика угледобывающей промышленности, как основного поставщика сырья. Помимо возможности ценового влияния, качества сырья и ритмичности поставок в ныне сложившихся условиях у нас речь идет и вообще о дисциплине поставок, т. е. о возможных непоставках продукции по политическим причинам. Естественно, что это заставляет уделять еще больше внимания вопросам снабжения при разработке планов (стратегий) развития предприятия, пытаясь создать какую-то альтернативу источникам сырья.

4. Необходимость в больших капиталовложениях при проведении технической политики. Энергоснабжение является достаточно капиталоемкой отраслью, и любые инновационные стратегии требуют изыскания возможностей в дополнительных инвестициях. В подавляющем большинстве случаев собственных средств (прибыли и амортизационных средств) оказывается недостаточно для решения задач технического развития, что диктует необходимость поиска дополнительных источников финансирования, привлекая заемные средства.

Помимо вышеизложенных проблем в электроэнергетике есть другие аспекты общеотраслевого характера. К ним, в частности, можно отнести проблему задолженностей и неплатежей. Неплатежи затронули электроэнергетику по ряду причин. Среди них основная — появление некоторое время назад следующей цепочки: высокие цены за электроэнергию делают невозможным для предприятий расплачиваться за энергию вовремя или по предоплате, они приводят к повышению цен на конечную продукцию и, следовательно, к кризисным явлениям в других отраслях экономики, что, в свою очередь, сказывается на издержках и хозяйственной деятельности самого энергетического производства. Уже

не важно, с чего началась эта цепочка деструктуризации цен. Однако новый уровень ценовых паритетов не может возникнуть сам по себе. Это задача в первую очередь государства. Ведь именно оно должно устанавливать ценовую структуру как важнейший элемент экономики, формирующий доходы и расходы всех субъектов экономики. И проблема неплатежей может быть решена только после устранения основной ее причины — отсутствия стабильной структуры цен. Естественно, что на возникновение неплатежей повлияли и другие причины: отсутствие финансовой дисциплины, субъективные факторы неэффективного управления и бизнеса (когда производится в долг заведомо неконкурентоспособная продукция), политика государственных заказов и платежи по ним. В разных отраслях воздействие этих факторов различно, но ценовое влияние ощущается везде.

Помимо отраслевых факторов на экономику предприятия значительное воздействие оказывают и территориальные факторы. Территориальные факторы в большинстве случаев не ограничиваются налогообложением предприятий в местный бюджет, хотя это тоже немаловажная часть. Местные налоги и сборы могут достигать значительных величин и оказывать существенное влияние на стратегию предприятия.

Еще более значимым оказывается совокупное влияние социальных и территориальных факторов на политику развития предприятия. Речь идет о так называемых градообразующих предприятиях, принцип которых использовался в развитии большинства регионов и поселков заводского типа в нашей стране (и не только у нас). Предприятие является объединяющим началом для жизнедеятельности иногда целого региона с населением, в несколько раз превышающим численность работников предприятия. Вокруг предприятия формируется целая сеть предприятий социальной инфраструктуры, причем результаты деятельности данных предприятий во многом зависят от деятельности самого градообразующего предприятия. Особенно явно это проявляется в условиях монорегионов, т. е. там, где основное предприятие намного мощнее, чем все другие предприятия вместе взятые. Речь идет не просто о содержании предприятия своей инфраструктуры, которая традиционно была у большинства предприятий и сейчас тоже имеется, а скорее о

поддержке предприятием всей системы. Экономика муниципального уровня находится в большой зависимости от результатов деятельности таких предприятий. Естественно в условиях стабильной деятельности предприятий вопрос развития социальной инфраструктуры решается почти автоматически через систему налогообложения и перераспределения доходов населения — работников предприятия. Однако в условиях кризиса неплатежей местные бюджеты оказываются пусты и предприятие вынуждено поддерживать жизнедеятельность территориального хозяйства, преследуя в том числе цели обеспечения своей жизнедеятельности и условий для своих работников. Эта поддержка может в числе прочих методов выражаться и в политике развития предприятия, т. е. расширения его социальной инфраструктуры.

Еще один территориальный фактор — поддержка производств, необходимых для развития предприятия. Здесь местные органы власти имеют возможность оказывать давление на цели и стратегии развития предприятия путем передачи ему слабых предприятий. Если это давление совпадает с намерениями самого предприятия, то такое объединение только помогает проведению определенной стратегии, обеспечивая ей поддержку местных органов власти. Такая диверсификация должна носить естественный характер, т. е. укладываться в рамки возможных стратегий диверсификации и видов деятельности, в противном случае эффекта от нее не следует ждать, так как обычно одному, даже крупному, предприятию сложно обеспечить достаточную финансовую поддержку для реанимации предприятий-банкротов.

Существует множество причин возникновения проблемных территорий. К проблемным территориям можно отнести:

- районы нового освоения;
- слаборазвитые в социально-экономическом отношении регионы;
- территории с жесткими природно-климатическими условиями;
- территории с ограниченной транспортной доступностью;
- приграничные регионы;
- зоны экологического бедствия;
- структурно депрессивные территории и т. д.

Часть из факторов, формирующих данные причины возникновения проблемных территорий, действует постоянно и не может быть устранена каким-либо управленческим решением, часть же из них является следствием изменения социально-экономической ситуации и подвержена управленческой оптимизации. Наиболее сильно в настоящее время в России сказываются структурные причины возникновения проблемных депрессивных территорий.

Под депрессивной понимается та часть территории, в наибольшей степени пострадавшая от кризисных процессов (прежде всего от роста безработицы, спада производства и снижения реальных доходов населения) вследствие особенностей своей специализации и структуры хозяйства. Депрессивный регион — это в прошлом относительно благополучная территория, как правило, с высоким промышленно-производственным потенциалом и достаточно развитой инфраструктурой (в том числе социальной). Его кризисное состояние — проявление структурного кризиса экономики, обусловившего неравномерный спад производства по отраслям и, соответственно, регионам их сосредоточения. Основной целью управления развитием на депрессивных территориях является ускорение процесса структурной перестройки экономики, смягчение его неблагоприятных последствий для населения наиболее уязвимых в структурном отношении регионов и содействие этим регионам в проведении структурных преобразований.

Выделение депрессивных регионов может осуществляться на основе статистического или структурного подхода [3].

При **статистическом подходе** задаются единые формализованные критерии. В качестве ведущих показателей оценки социально-экономической ситуации в регионах (административных районах и городах) используются: а) «накопительный» (по сравнению с 1990–1991 гг.) и «текущий» (за последние 1–2 года) спад промышленного производства; б) уровень официальной (или рассчитанной по методике МОТ) безработицы и темпы ее роста (с выделением последнего года); в) реальные доходы населения (отношение среднедушевого дохода к стоимости потребительской корзины) и темпы их изменения (в том числе за последний год); г) показатели экологического неблагополучия тер-

ритории (превышение предельно допустимых нормативов концентрации вредных веществ).

Следует отметить, что изложенный выше подход к определению степени депрессивности по многим показателям просто отражает оценку экономического и инвестиционного потенциалов. Степень депрессивности устанавливается на его основе весьма условно, так как ее можно выявить только путем горизонтального (по другим территориям) и вертикального (по динамике развития процессов) анализов. При общей неблагоприятной ситуации различия между регионами стираются. Кроме того, на каждой территории имеются свои точки роста и слабые места. Поэтому в целом необходим взвешенный интегральный критерий депрессивности, который, однако, будет носить субъективный характер.

При **структурном подходе** выделение депрессивных регионов проводится не на базе сопоставления формально-статистических параметров, а путем анализа и оценки структуры занятости и состояния предприятий промышленных узлов и районов, претендующих на получение статуса депрессивных территорий.

При этом предварительно выделяются по единой методике «депрессивные» подотрасли и сферы производства. Достаточно широкий круг потенциально депрессивных территорий определяется на основе оценки доли занятых на предприятиях этих подотраслей (особенно в случаях, когда эти предприятия отнесены к градообразующим) в общем числе занятых на данной территории. Особо выделяются промышленные узлы и районы «моноотраслевой» специализации, экономика и социальная сфера которых зависит от 1–2 крупных предприятий и/или предприятий одних и тех же «депрессивных» подотраслей. На следующем этапе проводится более детальный анализ и оценка финансово-экономического состояния предприятий выделенных территорий с оценкой перспектив их сохранения (реструктуризации) в ближайшие 2–3 года. Территории с концентрацией неблагополучных предприятий получают статус депрессивных.

Каждый из этих подходов имеет свои достоинства и недостатки. Статистический метод менее трудоемок и субъективен, однако при его использовании трудно добиться выделения ре-

ально (а не формально) депрессивных территорий, более других нуждающихся в поддержке. Структурный подход требует значительно больших усилий и трудозатрат, чреват обвинениями в субъективизме и более подвержен лоббированию, однако обеспечивает, при должной организации и контроле, более точное выделение структурно уязвимых регионов и, соответственно, большую эффективность использования поддержки для проведения «точечной» структурной перестройки экономики.

Особую сложность представляет собой оценка влияния факторов экономического потенциала на депрессивность территории. Дело в том, что большинство факторов имеет как положительное, так и отрицательное влияние на экономику, и уловить значимость фактора достаточно сложно. Основным недостатком приведенного метода оценки потенциала является его констатирующая направленность, т. е. анализ позволяет дать вывод об итогах сложившейся ситуации, не выявляя причинно-следственных связей. Кроме этого, данный метод не дает понимания того, какие возможности для роста есть на территории.

Республика Бурятия во все времена являлась регионом с низкими показателями социально-экономического развития. Это отражается на относительно низких жизненных стандартах населения по сравнению со среднероссийскими показателями. Наиболее характерным показателем в данном случае является соотношение денежных доходов и величины прожиточного минимума.

По соотношению средних душевых доходов и величины прожиточного минимума Республика Бурятия значительно отстает от среднероссийских показателей и показателей соседней Иркутской области. Это обуславливает высокий уровень бедности населения.

В Республике Бурятия была разработана методика включения территорий в реестр кризисных¹. Объектами включения в республиканский реестр были города и населенные пункты с монопрофильным промышленным производством, отвечающие следующим условиям:

¹ О преодолении негативных последствий, возникших на территориях городов и населенных пунктов Республики Бурятия с моноструктурной экономикой: Указ Президента РБ, № 199 от 24.09.1998 г.

- интегральная оценка уровня напряженности социально-экономической ситуации в городе или населенном пункте значительно превышает среднереспубликанский;

- предприятие, претендующее на отнесение к градо- и поселкообразующим, должно отвечать следующим требованиям:

- доля основных фондов градо- и поселкообразующего предприятия составляет не менее 50% общего объема основных фондов, расположенных на территории города или населенного пункта;

- величина объема производства этих предприятий составляет не менее 50% общего объема производства всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории города или населенного пункта;

- численность работников с учетом членов их семей составляет не менее половины численности населения соответствующего населенного пункта.

В целях выявления диспропорций, тормозящих социально-экономическое развитие территории, оцениваются:

- структура хозяйственного комплекса, производственная специализация и экономические связи (характеризуется динамика структуры материального производства, в том числе промышленности, частного сектора экономики, непроеизводственных и производственных основных фондов, капитальных вложений, занятости, ввоза и вывоза продукции);

- обеспеченность хозяйства территориальными природными ресурсами (земельными, минеральными, лесными, водными), их ограничивающее влияние на развитие экономики;

- состояние окружающей среды с выделением экологически опасных производств и предприятий;

- масштабы и динамика использования вторичных ресурсов и отходов производства (по соотношению образующихся вторичных ресурсов, производственных и бытовых отходов и их утилизации, в том числе с использованием местных производственных мощностей);

- соответствие производственной инфраструктуры, энергетической базы, транспортного комплекса, ремонтного и складского хозяйства, строительной базы и др. потребностям территории (по данным топливно-энергетического баланса и т. д.);

- финансовый потенциал территории и возможности самофинансирования (по финансовому балансу и исполнению бюджетов);
- демографическая ситуация, сальдо миграции населения;
- уровень жизни и денежные доходы населения (по данным баланса денежных доходов и расходов населения);
- состояние объектов социальной инфраструктуры;
- сравнительная характеристика уровней социального и производственного развития и степени социальной ориентации экономики (уровень самообеспеченности продовольственными и непродовольственными товарами к уровню доходов населения, структуре платежеспособного спроса, емкости и структуре потребительского рынка);
- сбалансированность рабочих мест и трудовых ресурсов (по балансовым расчетам производственных мощностей и производительности труда, сформированности рынка труда, балансу трудовых ресурсов);
- внешние связи с другими территориями, ввоз-вывоз продукции (на основе баланса ввоза-вывоза);
- товарность экономики территории, зависимость от внешних поставок;
- финансово-хозяйственная деятельность градо- и поселкообразующих предприятий.

Проводится также социологический опрос населения.

Характеристика факторов развития и степени депрессивности дается на основе методики расчета интегрального коэффициента напряженности в социально-экономической сфере территории и оценочных показателей.

Интегральная оценка напряженности ситуации в сфере занятости и уровня жизни населения города или населенного пункта осуществляется путем формирования единого числового показателя, комплексно характеризующего ее состояние.

В системе показателей, отражающих социально-экономическое положение в городе или населенном пункте, выделяются показатели сферы занятости и уровня жизни населения. В число показателей, характеризующих занятость и учитываемых при расчете интегральной оценки напряженности, входят следующие:

К1 — доля лиц, не занятых трудовой деятельностью, ищущих работу и зарегистрированных в службе занятости, в экономически активном населении города (на конец отчетного периода);

К2 — средняя продолжительность безработицы в месяцах, деленная на 12;

К3 — доля лиц в экономически активном населении, работающих в режиме неполной занятости (на конец года).

К работающим в режиме неполной занятости относятся работники, переведенные по инициативе администрации на неполный рабочий день (неделю), имеющие отпуска по инициативе администрации без сохранения или с частичным сохранением заработка за последний месяц отчетного периода.

В число показателей, характеризующих уровень жизни и принимаемых в расчет при оценке интегрального показателя напряженности, входят:

К4 — доля бедного населения (с доходами ниже прожиточного минимума для данного города) в общей численности населения;

К5 — доля прожиточного минимума в среднедушевом доходе населения;

К6 — доля прироста сбережений во вкладах и ценных бумагах в среднедушевом доходе (на конец года).

Расчет интегрального показателя напряженности производится по формуле:

$$G = a \times K1 \times K2 + b \times K3 + c \times K4 + d \times K5 \times (1 - K6), \quad (1.1)$$

где a, b, c, d — весовые коэффициенты ($a = 4$; $b = 0,75\%$; $c = 1$; $d = 0,5$).

Показатель К1 отражает напряженность на официальном рынке труда, хотя он не в полной мере характеризует степень неудовлетворенности спроса населения на рабочие места, так как не включает в себя лиц, отчаявшихся найти работу, не снятых с учета в службе занятости по истечении установленного срока, и др.

Показатель К2 отражает относительную продолжительность безработицы. Чем быстрее официально зарегистрированные без-

работные находят работу, тем при прочих равных условиях, ситуация на рынке труда города менее напряженна, и наоборот.

Хотя показатель К3 не полностью отражает величину скрытой безработицы, а только видимую, статистически учитываемую ее часть, он позволяет судить о степени недозагрузки и неэффективности использования имеющихся рабочих мест на градо- и поселкообразующих предприятиях, а также о перспективах роста официальной безработицы в случае ухудшения экономической конъюнктуры.

Показатель К4 — доля населения с доходами ниже прожиточного минимума: достаточно полно отражает уровень бедности населения города или населенного пункта, однако не показывает степень расслоения общества по уровню доходов, в качестве весового коэффициента s при показателе К4 предполагается ввести в интегральную оценку показатель уровня расслоения доходов населения (соотношение доходов 10% самых богатых к суммарным доходам 10% самых бедных), или коэффициент Джини (Дж), который позволит более точно учесть дифференциацию населения по уровню доходов. Коэффициент s в этом случае будет равен $(1 + \text{Дж})$. Чем выше будет коэффициент Джини, т. е. чем выше расслоение населения, тем s с большим весом в интегральный критерий войдет показатель К4. На данном этапе коэффициент s принимается равным 1. Показатель К5 — доля прожиточного минимума, рассчитанного для данного города или поселка, в среднедушевом доходе жителя города или поселка: характеризует относительный уровень благосостояния населения. Чем эта доля выше, тем ниже благосостояние жителя города или поселка. Однако фактический уровень благосостояния включает неявные или полученные в других регионах доходы, что отражается в доле прироста сбережений в среднедушевом доходе. Если эта доля растет, то предполагается наличие дополнительных источников дохода. В этом случае влияние показателя К5 на величину интегрального показателя должно уменьшаться и его следует соответствующим образом скорректировать на величину $(1 - K6)$. Если прироста сбережений не было или он был отрицательным, т. е. ранее накопленные сбережения «проедались», то величина $(1 - K6)$ будет больше 1, что приведет к росту интегрального показателя напряженности.

Коэффициент d полагается равным 0,5 для того, чтобы размерность показателей уровня напряженности на рынке труда и уровня жизни населения была сопоставлена.

Методика расчета интегрального коэффициента напряженности позволяет проранжировать города и поселки по степени напряженности в социальной сфере, что важно при окончательном решении о включении их в республиканский реестр особо кризисных территорий, утверждаемый правительством Республики Бурятия.

Изначально данная методика направлена на оценку на уровне субъекта федерации. Использование метода ранжирования и сопоставления интегрального показателя в сравнении со среднереспубликанским вообще-то обладает существенным недостатком отсутствия учета степени депрессивности республики в целом. Конечно, на фоне кризисного положения всей территории, можно выделить особо кризисные территории и обращать внимание прежде всего на них. Однако такое выравнивание не может привести к долгосрочному росту, так как использование экономического потенциала может дать эффект только при комплексном подходе.

Изложенная выше методика в принципе достаточно эффективна на республиканском уровне при наличии возможности получения информации, т. е. опирается на данные статистики. Ее применение ограничено на территориях, являющихся частью административных систем, например, для поселков города часть данных приходится собирать методом опроса или экспертным методом, что уменьшает достоверность методики.

Другим недостатком данной методики является невозможность ее применения для территорий, не имевших и ранее градообразующего предприятия, малых поселков и микрорайонов города. Не учтены также возможности по миграции кадровых ресурсов внутри города. Поэтому для уровня города необходимо либо вводить корректирующие поправки, либо учитывать только социально-экологические показатели.

1.2. Структурные диспропорции в развитии территориально-отраслевых социально-экономических систем

Основным моментом, препятствующим развитию экономики территории в настоящее время, можно считать структурные диспропорции в территориально-отраслевой социально-экономической системе. Эти диспропорции проявляются через состав элементов системы и связи между ними, не позволяющих достигнуть необходимых показателей функционирования системы.

Структурные диспропорции — результат слома систем более высокого уровня, так и результатом изменения факторов внешнего воздействия. Как бы то ни было, переход экономики России из одной в другую социально-экономическую формацию затронул практически все уровни социально-экономической системы. Еще более обострили ситуацию процесс децентрализации управления и уход от регулирования системы на уровне государства в целом. Региональный и местный территориальный принципы регулирования социально-экономических систем требует иного подхода.

Рассмотрим подробнее пути устранения структурных диспропорций в экономической системе.

1. Повышение коэффициента использования факторов экономического потенциала является первым направлением развития экономической системы. В ряде случаев возникающий социально-экономический дисбаланс может быть устранен за счет использования внутренних резервов территориально-отраслевых комплексов. Так, даже на самой отстающей территории существует потенциал, использование которого можно значительно увеличить при более благоприятной экономической конъюнктуре. Вопрос стоит об управляемости экономической конъюнктурой. Проблему управляемости конъюнктуры можно разделить на внешние и внутренние факторы, которые могут переходить друг в друга. Основным последствием неблагоприятной экономической конъюнктуры является неконкурентность территориального производства и невостребованность экономического потенциала. Эти две причины во многом близки друг к другу, но могут иметь разные корни.

Неконкурентность территориального производства в своей основе содержит два фактора:

- во-первых, это неверное размещение производительных сил, приводящее к выпуску заведомо неконкурентной по издержкам продукции;
- во-вторых, это низкие темпы инновационного развития, приводящие к выпуску продукции, отстающей от лидеров.

В первом случае очевидно неизбежны реструктуризация промышленного комплекса, повышение эффективности необходимых производств и максимальное избавление от неэффективных производств.

Во втором случае выход заключается в ускорении темпов инновационного развития, которые могут быть осуществлены следующими методами:

- концентрация ресурсов территории на производстве приоритетных товаров;
- межтерриториальная кооперация, создание промышленных групп;
- вертикальные интеграционные и инновационные структуры.

Сложнее обстоит дело в том случае, если наблюдается не востребованность экономического потенциала. Причин этому несколько:

- изменение государственной политики в социально-экономическом и оборонном развитии;
- заключительная фаза жизненного цикла товара (отрасли), научно-технический прогресс;
- изменение тенденций потребления продукции, человеческий фактор;
- ресурсосбережение и ресурсозамещение.

Устранение данных причин на уровне города или региона невозможно, однако все равно необходимы мероприятия по снижению отрицательных последствий невостребованности части экономического потенциала. Основным методом в данном случае будет непрерывная диверсификация производства, выход на новые продукты и виды деятельности.

Повышение коэффициента использования факторов экономического потенциала является эффективным и сравнительно малозатратным направлением устранения структурных диспро-

порций, однако при этом система сохраняет все недостатки, присущие ей, кроме того, нельзя вести речь о полном 100%-м задействовании потенциала.

2. *Изменение баланса выпуска продукции по структурообразующим элементам* является вторым направлением развития экономических систем. Существующая структура производства не всегда соответствует рыночной конъюнктуре. Реструктуризация производства происходит в настоящее время во многом спонтанно благодаря действию рыночной среды. Управляемость данным процессом может возрасти при точном прогнозировании развития структуры ВРП и, соответственно, развития отраслей экономики. Чрезмерная ориентация на выпуск определенной продукции в рамках межтерриториальной кооперации играет отрицательную роль при сломе экономических отношений. Децентрализация привела к разрыву ряда связей, поставив территории перед дилеммой развития новых для них производств либо экспортной зависимости от производителей других территорий. Эта проблема усугубилась дисбалансом потребностей в выпускаемом территориями продукте, степенью его конкурентности и рентабельности. Существовавшее ранее межтерриториальное и межотраслевое перекрестное субсидирование рентабельности в условиях рыночного регулирования стало невозможным. Все это приводит к тому, что территории вынуждены самостоятельно проводить политику установления оптимального баланса в объемах производства, исходя из своих стратегий развития.

Одной из целей реструктуризации экономики является насыщение товарного рынка, достижение которой невозможно без поддержки местных товаропроизводителей и производств, работающих в условиях замкнутых на рынке территории связей. Поддержка местных товаропроизводителей преследует целью обеспечение стабильности экономики, ее стратегической независимости от внешних рынков, концентрации финансовых потоков в территориальной экономике и, как следствие, обеспечение стабильности бюджета. Сложившаяся структура товарообмена с внешним рынком имеет явные диспропорции. Изменение баланса в сторону внутреннего производства и потребления не означает замкнутости рынка и отсутствия кооперационных связей,

что нереально при любом уровне развития производства. Речь идет о корректировке связей, устранении диспропорций между ввозом и вывозом продукции с точки зрения ее общественной полезности и влияния на экономику территорий.

3. *Добавление структурообразующих элементов* является еще одним направлением развития экономической системы и устранения структурных диспропорций. Разумеется, это требует достаточно больших инвестиций, однако позволяет быстро решить социально-экономические проблемы, обеспечить высокие темпы роста. Вопрос о создании новых элементов требует экономической проработки, так как он повлечет за собой перераспределение ресурсов территории и может ослабить другие элементы системы.

4. *Объединение элементов системы* через создание горизонтальных и вертикальных корпораций позволяет решить ряд проблем, связанных с эффективностью управления. Создание кооперационных структур в виде максимально замкнутых в пределах территории (города, республики, региона) технологических цепочек производителей продукции позволит предприятию обеспечить загрузку производства, снизить издержки, получить экономию на налогах. Территория получит выгоду в виде социально-экономического эффекта от увеличения объема производства и занятости населения. С этой целью возможно налоговое стимулирование подобных технологических кооперационных структур.

Повышение эффективности от реструктуризации экономики возможно через развитие республиканских, межрегиональных и международных связей с учетом приоритета интересов развития территории. Система территориальной экономики является элементом общей экономической системы, однако развитие взаимоотношений должно строиться на взаимовыгодной основе, с полным учетом интересов территории. Для этого необходимо определение приоритетов сторон в решении всех совместных вопросов.

5. *Декомпозиция системы и системных элементов.* Другим подходом является разукрупнение системных элементов. Неспособность предприятий быстро реагировать на изменяющиеся условия рынка во многом вызвана масштабом предприятий. Неспоримые преимущества крупных предприятий должны быть

основаны на реальной рыночной потребности в их продукции. Необходим анализ потребностей в продукции предприятий промышленности и на базе его определение оптимальной производственной мощности на долгосрочный период. Решение о разукрупнении предприятия должно приниматься исходя из экономического анализа. Большие производства массового и крупносерийного характера в некоторых отраслях промышленности в условиях кризиса нерентабельны. Поэтому необходима поддержка политики сокращения масштабов производства на убыточных и неэффективных предприятиях с одновременным увеличением числа предприятий, работающих в разных сферах деятельности. Проведение диверсификационной политики позволяет на базе крупных промышленных предприятий, не имеющих достаточного спроса на свою продукцию, который позволяет окупить затраты на содержание коллектива и производственных мощностей, сформировать несколько средних и малых предприятий, более эффективно использующих те же производственные мощности. Такая политика возможна только при создании определенного механизма реализации процедуры разукрупнения предприятий, разделения собственности, решения совместных задач. Одним из вариантов данного механизма будет создание на базе крупных предприятий промышленной группы с управляющей компанией, отвечающей за решение совместных задач и вмешивающейся в дела каждого из предприятий только в рамках своих полномочий. Поддержка малого и среднего предпринимательства необходима для проведения территориями политики создания рабочих мест без снижения эффективности производства и производительности труда. Малое предпринимательство, особенно в области производства и сферы услуг, имеет большие резервы для обеспечения занятости населения.

6. Устранение ограничений. В ряде случаев неэффективность деятельности экономической системы объясняется действием ограничений различного характера. Природа ограничений на экономическую деятельность кроется в попытках государственного регулирования экономики. Зачастую система ограничений начинает препятствовать действию самой экономической системы, ухудшая ее показатели. Разумеется, невозможно полное устранение всех ограничений. Речь должна идти об оптимизации их.

7. *Развитие количества связей в экономической системе.* Сложность любой системы определяется количеством элементов и связей между ними. С одной стороны, при увеличении количества связей, система усложняется и становится более громоздкой. Но, с другой стороны, увеличение количества связей способствует увеличению гибкости системы, возможности внутреннего маневра ресурсами.

8. *Развитие пропускной способности (мощности) связей в экономической системе.* Речь идет об увеличении возможности обмена ресурсами между элементами в системе и, при необходимости, возможности маневрирования ресурсами.

Сегодня в России, вслед за другими странами, отмечается всплеск интереса к проблеме экономического развития муниципальных образований.

Условия экономического развития территориально-отраслевых систем в нашей стране за последние годы значительно изменились, причем наряду с открывшимися возможностями возник ряд сложностей.

В целом применительно к современной России можно говорить о качественных сдвигах в сфере местного экономического развития. Российские муниципалитеты получили самостоятельность, основанную на разграничении компетенции разных уровней власти, определении предметов совместного ведения и передаче части полномочий сверху вниз.

Вместе с тем для многих территориально-отраслевых систем оказывается трудным воспользоваться открывающимися возможностями. Тому есть много причин — как «внешнего» характера, так и «внутреннего», связанного с необходимостью перестройки организационной среды, а нередко и психологии людей, занимающихся вопросами территориально-отраслевого развития.

В меняющихся экономических условиях, когда кризис охватил целый ряд отраслей российской экономики, попали в тяжелое положение территориально-отраслевые системы, насыщенные оборонными предприятиями. Особенно тяжелым этот процесс оказывается в так называемых монопрофильных территориально-отраслевых системах, градообразующая база которых представлена одним предприятием или несколькими предприятиями аналогичного профиля (к числу таких территориально-

отраслевых систем относится большинство так называемых «малых» городов).

На смену централизованному плановому развитию населенных пунктов в рамках политики «рационального размещения производительных сил» приходит концепция инициативного экономического развития территориально-отраслевых систем, целью которого является создание *качественной среды проживания* для жителей.

Качественная среда проживания означает для жителей возможность:

- найти работу;
- получить в территориально-отраслевой системе комплекс услуг, позволяющих максимально удовлетворить свои жизненные потребности.

Для достижения данной цели в территориально-отраслевой системе должны быть проведены различные экономические преобразования, которые позволяли бы решать целый комплекс задач, в числе которых:

- обеспечение функционирования предприятий, которое даст возможность создать эффективную занятость жителей территориально-отраслевой системы и сформировать устойчивую налоговую базу;
- обеспечение эффективного использования всех ресурсов, включая финансовые средства, объекты муниципальной собственности (недвижимость, земельные ресурсы, ценные бумаги) и пр., для создания нового качества территориально-отраслевой системной среды.

Социально-экономическая ситуация, выражающаяся в системном кризисе экономики страны, особенно остро коснулась муниципальной экономики. Причинами этому послужил перенос бремени финансирования отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность населения, на муниципальный бюджет, без увеличения доходной базы этого бюджета. Практически все ЖКХ, большая часть здравоохранения, образования, культуры и спорта, а также социальная защита населения теперь являются областью интересов органов местного управления. Помимо этого возникла необходимость вмешательства местного управления в проблемы занятости населения, обеспечения об-

пественной безопасности и другие стороны жизнедеятельности населения. Территориальные образования все больше превращаются в производственные корпорации, имеющие свои экономические интересы. Перспективы развития территорий в настоящее время являются объектом экономического планирования и управления.

Особенно сложной проблемой является планирование развития депрессивных территорий, а также экономически отсталых территорий с неразвитой производственной и социально-экономической сферой. Рассматривая истоки возникновения таких территорий и их классификацию, можно выделить следующие основные группы.

К первой группе относятся монотерритории, тяготеющие к одному предприятию. Традиционно такие поселки планировались обособленно от основной застройки на окраинах городской черты. Это было связано как с характером производства, так и с особенностью градостроительства. Такие поселки обычно строились в короткий период и в дальнейшем получали небольшое развитие. Относительная удаленность от города, отсутствие рабочих мест, примерно одинаковый, большой износ жилищного фонда и объектов инфраструктуры, а также другие факторы — основные проблемы данных поселков. Монотерриториями являются поселки с наличием одного крупного поселкообразующего предприятия.

Ко второй группе можно отнести все поселения сельского типа, имеющие ранее одно градообразующее предприятие. Сложности социально-экономической обстановки в таких поселках включают в себя, помимо общесистемных, такие аспекты как: неблагоустроенный и изношенный жилой фонд, отсутствие или недостаток инженерной инфраструктуры, низкий уровень доходов населения, специфический состав населения, а также другие проблемы, характерные для подобного типа микрорайонов.

Формирование необходимых условий для стабильного функционирования системообразующих предприятий позволит обеспечить занятость населения и увеличение их доходов, устойчивую работу муниципального хозяйства, сохранение и последовательный рост объемов и качества услуг, оказываемых жителям. Продукция, производимая на данных предприятиях, является

стратегически важной для экономики территориально-отраслевой системы, именно этим обуславливаются установленные приоритеты.

В программе также заложен принцип развития производственно-коммерческой деятельности муниципальных предприятий, занимающихся управлением и обслуживанием территорий. Не свойственная органам управления коммерческая и производственная деятельность в настоящее время является просто необходимой, так как она обеспечивает реальную возможность вмешательства в стратегическое развитие экономики поселка. В частности, развитие производственной деятельности МУП ЖКХ позволяет обеспечивать занятость населения на более высоком уровне, а также дает возможность предоставления населению потребительских услуг.

К третьей группе относятся поселки с отсутствием градообразующего предприятия или наличием нескольких предприятий, не полностью обеспечивающих занятость населения, а также имеющих другие факторы техногенного и социального воздействия. К подобным территориям относятся те зоны, где явно проявляется влияние техногенных либо социальных факторов, вызывающих неблагоприятные условия для проживания.

Основной формой планирования долгосрочного развития территории и устранения структурных диспропорций являются комплексные целевые программы социально-экономического развития, включающие в себя и территориальные, и отраслевые аспекты планирования, главная цель которых — повышение качества жизни населения.

Программный подход к развитию в нашей стране применяется уже несколько десятилетий, но в основном на уровне регионов и муниципальных образований. Развитие пирамиды планирования до нижнего уровня территориально-отраслевых систем является очевидным путем достижения целей и повышения эффективности управления.

При рассмотрении возникновения проблемных территорий в территориально-отраслевых системах было отмечено, что *они появляются как следствие структурных диспропорций в развитии*. Очевидно, что основная цель методики и будет заключаться в устранении данных диспропорций.

Методика будет включать в себя следующие шаги:

1. Экономическое зонирование территорий.
2. Определение уровня развития зон. В качестве основного инструмента здесь предлагается достижение социальных нормативов, установленных в муниципальном образовании.
3. Определение стратегии предоставления социальных услуг по зонам и списка управляемых нормативов.
4. Определение фактического значения по нормативам управляемым в каждой зоне.
5. Определение разницы между плановыми и фактическими уровнями нормативов по зонам.
6. Определение потребности в увеличении текущего финансирования для достижения уровня.
7. Определение потребностей в инвестиционном развитии для достижения уровня.
8. Определение целевых показателей качества жизни по факторам, не оцениваемым социальными нормативами.
9. Определение текущего уровня таких показателей.
10. Определение стратегии достижения и потребностей в текущем и инвестиционном финансировании.
11. Определение общей стратегии экономического развития территории.
12. Определение потребностей в финансировании экономического роста.

Основной подход, регулирующий развитие экономических зон — принцип совместного финансирования и управления развитием проблемных территорий, ставящий целью наиболее эффективное использование экономического потенциала.

1.3. Оценка экономического и инвестиционного потенциала территории

Экономический потенциал территории — это совокупность возможностей территории по организации экономической деятельности в рамках существующих либо возможных условий и ограничений законодательного, финансового, организационно-

технического и территориально-отраслевого характера, а также предельные показатели экономической деятельности территории при данных условиях.

В макете Министерства экономики Республики Бурятия под социально-экономическим потенциалом района (города) понимается выявление природно-географических и социально-экономических особенностей территории, которые обуславливают возможности и ограничения ее развития. Указанный анализ осуществляется по следующим направлениям.

1. Природно-ресурсный потенциал — возможности развития района (города) за счет рационального использования воспроизводимых и невозпроизводимых природных ресурсов. Определяется количеством, качеством и степенью освоения ресурсов, условиями их добычи, транспортировки.

2. Экономико-географический потенциал — резервы развития района за счет более эффективного использования производственной специализации и географического положения. Определяется пропускной способностью путей сообщения (железнодорожный, водный, автомобильный и воздушный транспорт), близостью к сырьевым ресурсам, климатическими и ландшафтными условиями (возможностями развития туризма и отдыха, организации санаторно-курортного лечения и т. д.), возможностями размещения нового или восстановления и расширения действующего производства, определяемыми степенью развития производственной и социальной инфраструктуры, требованиями по охране бассейна оз. Байкал и т. д., а также особенностями развития соседних районов, граничащих с районами территорий субъектов России и Монголии.

3. Демографический потенциал — возможности использования сложившейся структуры населения. Зависимость от общей численности населения, его половозрастного состава, динамики роста (убыли) и миграции населения.

4. Трудовой потенциал — возможности использования имеющихся кадров, а также переподготовки и подготовки новых кадров; зависимость от уровня образования, квалификации и профессионального состава трудовых ресурсов, возможностей развития трудовой миграции населения.

5. Производственный потенциал — возможности развития района на основе более эффективного использования сложившегося производственного комплекса и осуществления мер по реформированию его составляющих. Определяется структурой и объемом производства, величиной и эффективностью использования производственных фондов, состоянием промышленной инфраструктуры.

6. Инфраструктурный потенциал — состояние и возможности развития сетей связи и транспорта, информатизации.

7. Бюджетный потенциал — величина доходной части бюджета и особенности ее формирования. Определяется оптимальностью расходования бюджетных средств, результативностью управления муниципальным долгом, внебюджетными фондами, государственными и муниципальными предприятиями, а также прозрачностью бюджетной системы района (города).

8. Экспортный потенциал — состояние экспортного потенциала района (города) (наличие экспортно ориентированных производств, месторождений и запасов природных ресурсов, имеющих спрос на внешних рынках).

Экономический потенциал территории можно разделить на две составляющие — социально-экономический потенциал, отражающий эффективность использования элементов экономической системы в настоящее время и ее предельные возможности, и инвестиционный потенциал, отражающий возможности развития экономической системы в рамках существующей ныне, без ее коренного перелома.

Определим инвестиционный потенциал как экономическую категорию, отражающую фактор оценки и управления развитием существующей экономической системы. В данном понимании инвестиционный потенциал является только частью потенциала, обеспечивающего экономический рост, базой для вложения инвестиций и определения инвестиционного спроса. Инвестиционный потенциал включает все возможные направления инвестиций в условиях оптимальной деятельности экономической системы, т. е. при отсутствии ограничений на ее деятельность.

Для обеспечения экономического роста потребности в инвестициях могут быть разделены на три группы:

- инвестиции в интенсификацию экономики, повышение коэффициента использования возможностей экономической и производственной системы;

- инвестиции в совершенствование экономической системы, ее развитие в рамках существующих ныне условий, или непосредственно инвестиционные потребности в сегодняшнем понимании терминологии;

- инвестиции в изменение, построение новой экономической системы, организационно-структурную перестройку, приводящую к новой экономической системе территории.

Основное отличие третьей группы инвестиционных потребностей — проведение в ней политики полной диверсификации экономической системы, отличающейся от частичной диверсификации роста при совершенствовании экономической системы. При этом полная диверсификация характеризуется слабой опорой на существующий экономический потенциал и его составляющие.

В имеющихся ныне методах оценки инвестиционного потенциала главным недостатком является их статичный характер, не позволяющий в большинстве случаев использовать предложенные методы для управления инвестиционными процессами. В основном показатели оценки используются как критерии выбора, учитывающие интересы одного из участников инвестиционного процесса. Кроме этого, множественность критериев разнопланового характера не позволяет сформировать единый макроэкономический критерий эффективного использования инвестиционного потенциала. Очевидно, что это обусловлено пониманием сущности экономической категории «инвестиционный потенциал» и соответственно целями его оценки. В подавляющем большинстве рассмотренных выше методик оценки инвестиционный потенциал является комплексным критерием, определяющим инвестиционную привлекательность территории для инвестора, а не целью территориального развития.

Однако, определив инвестиционный процесс как целенаправленное использование и развитие инвестиционного потенциала экономической системы территории для достижения социально-экономического эффекта с точки зрения достижения требуемых результатов для всех его участников, можно гово-

речь о том, что инвестиционный потенциал сам по себе становится и целью, и элементом процесса, т. е. является своеобразным видом бизнеса.

Оценка инвестиционного потенциала территории — один из основных этапов процесса разработки программ социально-экономического развития территории и принятия решений в ходе инвестиционного процесса.

Объективно инвестиционный потенциал можно рассмотреть с двух сторон:

- во-первых, в узком смысле его понимают как ресурсную базу для вложения инвестиций, возможные целевые объекты вложения инвестиций, в совокупности определяющие спрос на инвестиции; в этом случае он сам по себе является объектом (продуктом) бизнеса и его можно косвенно определить через прогнозируемый доход от инвестиционного процесса;

- во вторых, в более общем понимании его определяют как ресурсную и ситуационную базу для реализации инвестиционных программ, ограничивающую возможные направления инвестиционного развития и экономического роста; в этом случае он является ресурсом бизнеса и его можно косвенно определить через прогнозируемые затраты на осуществление инвестиционного процесса.

Такая двойственность подходов к пониманию инвестиционного потенциала затрудняет его оценку и управление его использованием и развитием. Для устранения возникшего противоречия необходимо в каждом случае различать место инвестиционного потенциала в инвестиционном процессе и в развитии экономической системы территории, а также осуществлять комплексную оценку инвестиционного потенциала.

В рамках данного исследования рассмотрим вопрос определения структуры и оценки инвестиционного потенциала. Проблема оценки методологически разбивается на два аспекта:

- оценка инвестиционного потенциала как показателя, характеризующего привлекательность и уровень инвестиционного развития территории;
- оценка эффективности использования имеющегося инвестиционного потенциала и его изменения в ходе инвестиционного процесса.

Следует отметить, что комплексное рассмотрение данной проблемы не нашло своего места в исследованиях инвестиционного потенциала.

Первая часть проблемы оценки проработана достаточно хорошо в приведенных выше литературных источниках, однако требует своей корректировки для более полного учета всех факторов потенциала, влияющих на инвестиционный процесс. Главным образом все методики оценки потенциала как элемента инвестиционной привлекательности территории основаны на системном подходе, т. е. на выявлении структуры и состава факторов, формирующих общую оценку. Подобный подход хотя и эффективен для определения рейтингов, но субъективен. Речь идет о том, что сама классификационная структура факторов, учитываемых при определении инвестиционного потенциала (и при количественном, и при качественном методе оценки), влияет на конечную оценку потенциала территории и его места в рейтинге территорий. Как отмечалось выше, бесконечное увеличение числа факторов может дать более точную оценку, однако такой метод неоптимален с точки зрения системного подхода. Классификатор факторов должен отражать принципиальные особенности функционирования инвестиционного потенциала территории в инвестиционном процессе. Особенно это важно для проблемных территорий, где большинство традиционно учитываемых факторов ресурсного характера низки и оценка таких территорий автоматически низка и непривлекательна для инвестора, что не совсем правильно отражает потенциальные возможности развития бизнеса в данных территориях.

В рамках данной работы оценку инвестиционного потенциала как показателя, характеризующего привлекательность и уровень инвестиционного развития территории, предлагается осуществлять с учетом факторов, отражающих динамические показатели механизмов инвестиционного процесса.

Традиционно в ряде методик при оценке инвестиционного климата используются понятия инвестиционного потенциала и инвестиционного риска. При этом под инвестиционным потенциалом понимаются ресурсные факторы и факторы территориальной среды, формирующие возможности и ограничения на использование ресурсных факторов. По нашему мнению, при

оценке инвестиционного потенциала следует учитывать организационные факторы, включающие в себя системные возможности территорий.

Инвестиционный потенциал территории включает в себя следующие составляющие:

1. *Ресурсный потенциал*, отражающий операционно-инструментальную основу инвестиционного процесса.

Ресурсно-материальный:

- природно-ресурсный;
- производственно-ресурсный потенциал

являются физическим объектом либо средством инвестирования.

Финансовый потенциал как целевой и ограничивающий факторы инвестиционного процесса.

Человеческий потенциал:

- трудовые ресурсы;
- интеллектуальные ресурсы,

обеспечивающие эффективное использование других составляющих ресурсного потенциала и определяющие цели экономического роста.

2. *Потенциал территориальной среды*, отражающий возможности и ограничения на реализацию инвестиционных процессов. К нему относятся:

- природно-климатический;
- инфраструктурный;
- социально-демографический;
- законодательно-политический;
- экономико-экологический.

Все составляющие потенциала территориальной среды способны как усилить, так и снизить эффективность инвестиционных процессов.

3. *Организационно-системный потенциал*, характеризующий механизмы действия инвестиционных процессов. К ним можно отнести следующие направления:

– *структурно-управленческий потенциал* представляет собой возможности управленческой системы по реализации инвестиций и диверсификации, т. е. соответствие структуры и методов управления возможным стратегиям развития территорий;

– *организационно-технологический потенциал* отражает степень соответствия применяемых методик и технологий, а также методов организации производства целям и стратегиям развития экономической системы территории и наиболее эффективным известным методам, и возможности по их совершенствованию;

– *инновационно-конкурентный потенциал* оценивает степень инновационности экономической системы территории по всем составляющим, быстроту протекания инновационных процессов и конкурентность экономической системы территории при реализации программ экономического роста.

Оценка первых двух групп потенциала имеет разработанные методики и показатели, которые можно использовать и в целях данной работы.

Одним из ключевых вопросов оценки инвестиционного потенциала является оценка его организационно-системной части. Если ресурсную часть можно выразить через конкретные натуральные и экономические показатели, а потенциал территориальной среды в виде рисков реализации инвестиций, т. е. факторов снижения эффективности инвестиционных показателей, то к оценке организационно-системной части следует применить другой подход.

Организационно-системный потенциал, как отмечалось выше, характеризует механизмы действия инвестиционных процессов. Для оценки механизмов деятельности инвестиционных процессов важнейшим фактором будет скорость их протекания, а следовательно, наличие ограничивающих и усиливающих факторов, воздействующих на механизмы. В связи с этим оценку потенциала можно провести по группам факторов ограничения и благоприятствования развитию механизмов инвестиционных процессов. Рассмотрим это положение на примере составляющих организационно-системного потенциала.

Структурно-управленческий потенциал как составная часть организационно-системного потенциала представляет собой возможности управленческой системы по эффективной реализации инвестиций и возможности по собственной диверсификации, т. е. соответствие структуры и методов управления возможным стратегиям развития территорий.

Основными благоприятствующими факторами при оценке данной составляющей потенциала являются:

- скорость принятия управленческих решений в территории;
- количество звеньев управления, участвующих в принятии стратегических решений;
- доступность инвестиционных институтов для участников инвестиционного процесса;
- непрерывность процесса разработки и коррекции территориальных инвестиционных программ.

Основными факторами ограничения являются:

- провал ответственности за стратегические решения в различных областях;
- дублирование полномочий по принятию управленческих решений;
- локализация инвестиционной деятельности по уровням управления.

Для количественной оценки данных показателей можно применить систему коэффициентов, отражающих эффективность действия управленческой системы по примеру известных коэффициентов оценки структур управления предприятиями.

Организационно-технологический потенциал отражает степень соответствия применяемых в экономике территории методик, технологий, а также методов организации производства целям и стратегиям развития экономической системы территории и наиболее эффективным известным методам, а также возможности по их совершенствованию. Такое соответствие прежде всего можно оценить показателями экономической эффективности производства.

Основными благоприятствующими для инвестиционной деятельности факторами являются:

- использование ресурсного потенциала (фондоотдача и т. д.);
- производительностью труда;
- рост объемов ВРП.

Основными факторами ограничения являются:

- территориальный износ;
- прибыль в промышленности;
- текущие издержки.

Инновационно-конкурентный потенциал оценивает степень инновационности экономической системы территории по всем составляющим, быстроту протекания инновационных процессов и конкурентность экономической системы территории при реализации программ экономического роста. Такой потенциал можно оценить следующими благоприятствующими факторами:

- доля экспортно-импортных товаров в различных товарных группах, особенно высокотехнологичных;
- место территории во внедрении инноваций (по степени инновационности инвестиционных процессов);
- объемы неиспользуемых мощностей по производству товаров, ввозимых из других территорий.

Факторами ограничения будут являться:

- отрицательный баланс внешнеторговых операций (в том числе и межрегиональных);
- отсутствие системы непрерывного инвестиционного и инновационного развития;
- низкая доля инвестиций в инновации в общем объеме.

Следует отметить также то, что предложенные показатели организационно-системного потенциала территории являются наиболее подвижной группой показателей инвестиционного потенциала, которые способствуют реализации первых двух групп факторов. Инвестиционный потенциал является комплексной системой, которая эффективно реализуется только во всей своей совокупности и в процессе развития. Такой подход позволяет учесть роль и место изменяющихся факторов потенциала. Как известно, в процессе использования инвестиционного потенциала часть факторов исчерпываются, переходя в рост других факторов, при этом происходит частичная потеря общего потенциала. Очевидно, что для нейтрализации отрицательного влияния таких процессов на общий потенциал необходимо наращивание других составляющих потенциала. При этом наиболее эффективным видится подход к наращиванию организационно-системной части. Как видно из предложенных выше показателей, все они являются разноплановыми инвестиционного потенциала. Единицы измерения данных показателей несовместимы друг с другом. Предлагается для оценки интегрального показателя применить метод взвешива-

ния значимости показателя по принципу двойного ранжирования (метод Делфи).

Общая оценка потенциала может быть произведена следующим образом:

$$IP = Ar \sum (Bri \times Xri) + At \sum (Bti \times Xti) + As \sum (Bsi \times Xsi), \quad (1.2)$$

$$Ar + At + As = 1, \quad (1.3)$$

$$\sum Bri = 1, \sum Bti = 1, \sum Bsi = 1, \quad (1.4)$$

$$Xi = Xfi : (X_{\max i} \times X_{\min i}), \quad (1.5)$$

где: IP — интегральная оценка инвестиционного потенциала;

Ar — вес ресурсной части в общей оценке;

Xri — показатели ресурсного потенциала;

Bri — вес показателя в своей группе;

At — вес территориальной части в общей оценке;

Xti — показатели территориальной части;

Bti — вес показателя в своей группе;

As — вес системной части в общей оценке;

Xsi — показатели системной части;

Bsi — вес показателя в своей группе;

Xfi — фактическое значение показателя;

$X_{\max i}$ — максимально возможное значение показателя;

$X_{\min i}$ — минимально возможное значение показателя.

При этом оценку показателей A и B можно провести как экспертным методом, так и с использованием статистического метода Парето.

Другим аспектом оценки инвестиционного потенциала состоит в оценке эффективности использования имеющегося инвестиционного потенциала и его изменения в ходе инвестиционного процесса. Структурные методы оценки потенциала, показанные выше, позволяют определить изменения потенциала и рост рейтинга территории, однако не дают реального представления об эффективности его использования. Такую оценку можно получить, только представив инвестиционный процесс как бизнес и инвестиционный потенциал как его элемент. В этом случае можно вести речь о попытке денежной оценки инвестиционного потенциала и эффекта от его использования.

Подход к инвестиционному потенциалу как к бизнесу позволяет применять для оценки эффективности использования потенциала традиционные методы оценки бизнеса. Существует три основных подхода к оценке бизнеса, в настоящее время применяемых для оценки и эффективности инвестиционного процесса, и инвестиционного потенциала. Так, в ряде работ для оценки инвестиционного потенциала территории применяется метод сложения дисконтированных денежных потоков от инвестиционных проектов, реализуемых или возможных к реализации на территории. Наиболее полно рассмотрена проблема денежной оценки природно-ресурсного потенциала. При оценке природно-ресурсного потенциала часто применяется метод чистых активов, относящийся к затратным методам. В методиках качественной (рейтинговой) оценки применяются элементы сравнительного подхода. Таким образом, подход к инвестиционному потенциалу как к бизнесу получил свое отражение в используемых методах.

Однако указанные методики не позволяют использовать оценку инвестиционного потенциала для управления инвестиционными процессами с целью его же развития. Особенно важно это на проблемных территориях, где низок инвестиционный потенциал и возможности его роста, а следовательно, и возможности экономического роста. Очевидно, что методика оценки и используемые в ней показатели должны быть таковы, чтобы оценить эффективность и качество инвестиционных процессов.

Проблемные территории характеризуются в первую очередь тем, что низка эффективность инвестиционных процессов, что выражается в сложности прогнозирования показателей экономической эффективности, в том числе и денежных потоков. Практически очень сложно сформировать ставки дисконтирования для оценки текущей стоимости будущих доходов. То же самое относится и к применению затратных и сравнительных методов. Но несмотря на сложности учета рисков, для оценки инвестиционного потенциала можно предложить применение комбинированного затратно-доходного метода, иначе ресурсо-доходного метода.

Сущность данной методологии в том, что инвестиционный потенциал оценивается через эффективность использования

территориальных ресурсов во времени, т. е. через оценки прямого и косвенного экономического эффекта от использования инвестиционного потенциала. В разрабатываемой методике используется проектный подход к формированию инвестиционного потенциала. Под проектом понимаются различные варианты использования ресурсов, при этом могут быть варианты одно-временного спроса разных проектов на один ограниченный ресурс. Совокупность всех проектов дает вариант инвестиционного процесса на территории.

Оценка инвестиционного потенциала в предлагаемой методологии имеет моментный характер, т. е. приведена к одному году. Существуют подходы оценки общего потенциала территории (в частности природно-ресурсного), скорее напоминающие оценку национального богатства, однако эти подходы не позволяют вести речь об оценке нересурсной составляющей потенциала. Кроме этого, реальный смысл оценка потенциала имеет только тогда, когда она может быть использована конкретным инвестором (государственным или частным) для разработки стратегии своих инвестиций, в рамках своих горизонтов расчета. Даже для стратегических государственных инвестиций горизонт расчета редко переходит значение 100 лет, что значительно меньше максимального национального богатства территорий, выраженного в денежной форме.

Основные этапы оценки эффективности использования инвестиционного потенциала:

1-й этап. Формирование модели оценки денежного потока инвестиционного потенциала.

2-й этап. Оценка инвестиционного потенциала в бесконечный период (прогнозный срок использования ресурсов).

3-й этап. Определение среднегодового инвестиционного потенциала.

4-й этап. Определение горизонта расчета потенциала (оцениваемый период).

5-й этап. Определение инвестиционного потенциала за оцениваемый период).

Рассмотрим реализацию данной методологии на примере различных моделей оценки денежных потоков инвестиционного потенциала. Можно сформулировать следующие подходы к

оценке эффективности использования инвестиционного потенциала.

В первом случае инвестиционный потенциал и эффективность его использования можно рассмотреть через полезность во времени различных видов территориальных ресурсов. Тогда возможное денежное выражение потенциала будет следующим:

$$IP_{\text{и в}} = \sum \sum \frac{V_{ij} * U_{ij}}{T_j}, \quad (1.6)$$

$$U_{ij} = P_{ij} : u_{ij}, \quad (1.7)$$

где V_i — объем данного ресурса в данном проекте;

P_i — цена данного ресурса в данном проекте;

U_i — полезность данного ресурса в данном проекте;

u_{ij} — удельная полезность затрат на единицу данного ресурса в данном проекте;

T_j — срок действия данного проекта.

Цена некоторых ресурсов по проектам может быть разной, так как она формируется стратегией использования ресурсов в данном проекте. Полезность данного ресурса в данном проекте определяется возможностью его замещения и ресурсосбережения. Полезность определяется как ситуацией с ресурсами на рынке территории, так и организационно-системной составляющей потенциала территории, например, инновационными технологиями.

Удельная полезность может быть выражена через коэффициент ресурсоемкости (доли ресурсов в доходах проекта):

$$u_{ij} = V_{ij} \times P_{ij} : D_{ij}, \quad (1.8)$$

где D_{ij} — доходы по проекту.

Полезность в стандартных проектах может быть от 1 и ниже. В случае экстремальных проектов полезность может быть выше 1. При этом полезность ресурсов может изменяться во времени, меняя характер проектов.

Данный подход отражает востребованную часть инвестиционного потенциала территории. Принимая во внимание то, что

количество проектов использования ресурсов в каждый момент времени может быть бесконечным, можно определить максимальный инвестиционный потенциал территории:

$$IP_{u\ m} = \sum \sum \frac{V_{ij} \times U_{ip}}{T_p}, \quad (1.9)$$

где p — прогнозный срок использования ресурсов во времени. В этом случае полезность для невозобновляемых ресурсов будет уменьшаться, для возобновляемых, в зависимости от характера восстановления, оставаться постоянной или циклично меняться.

Денежные потоки инвестиционного потенциала можно также рассмотреть через оценку производительности используемых ресурсов во времени.

$$IP_{u\ в} = \sum \sum \frac{V_{ij} \times C_{ip}}{T_j}, \quad (1.10)$$

$$C_{ij} = P_{ij} \times c_{ij}, \quad (1.11)$$

где V_i — объем данного ресурса в данном проекте;

P_i — цена данного ресурса в данном проекте;

C_i — производительность использования данного ресурса в данном проекте;

c_{ij} — удельная производительность затрат на единицу данного ресурса в данном проекте;

T_j — срок действия данного проекта.

Удельная производительность показывает коэффициент ресурсоотдачи (рентабельности использования ресурсов в данном проекте):

$$C_{ij} = D_{ij} : V_{ij} \times P_{ij}. \quad (1.12)$$

Максимальная оценка потенциала по производительности будет равна:

$$IP_{u\ m} = \sum \sum \frac{V_{ij} \times U_{ip}}{T_p}. \quad (1.13)$$

Производительность для невозобновляемых ресурсов во времени будет увеличиваться, для возобновляемых, в зависимо-

сти от характера восстановления, оставаться постоянной или циклично меняться.

Возможна также оценка на основе ограничений по времени и по запасам ресурсов. Оценка прогнозного или фактического инвестиционного потенциала может осуществляться по формуле возможного усредненного среднегодового дохода, скорректированного на долгосрочный период:

$$I_{\max} = \sum_{i=1}^m \left(\frac{\sum D_i}{Kt \times R_v} \right) i \times \frac{1}{T_{pi}}. \quad (1.14)$$

При этом годовой максимальный инвестиционный потенциал равен суммарному доходу D при использовании I ресурса территории в J проекте, приведенному к общему прогнозному сроку эффективного использования данных ресурсов T_{pi} (который является производной величиной от объемов использования ресурсов для невозобновляемых ресурсов и бесконечной величиной для возобновляемых ресурсов). Под доходом от использования ресурсов в общем случае можно принять чистый дисконтированный денежный поток, сгенерированный конкретным проектом. Коэффициенты приведения по времени и объемам используемых ресурсов следующие:

$$Kt = \frac{\sum T_j}{T_{pi}}, \quad (1.15)$$

$$K_v = \frac{\sum V_j}{V_{pj}}. \quad (1.16)$$

Рассчитанный таким образом инвестиционный потенциал определяет возможный доход инвесторов при полном использовании инвестиционных ресурсов. Эффективность использования инвестиционного потенциала определяется полученным годовым доходом, который можно выразить через ВРП. Таким образом, можно определить неиспользованную часть потенциала или уменьшенный инвестиционный потенциал:

$$I_{Pv} = \sum_{i=1}^m \left(\sum_{j=1}^n \frac{D_j}{Kt_j \times K_v J} \right) i \times \frac{1}{T_{pi}} - \sum \frac{BP_{пт} \max}{T_{p \max}}. \quad (1.17)$$

Рассчитанные таким образом показатели инвестиционного потенциала проектной максимальной и вмененной части не статичны, а изменяются каждый год с появлением новых проектов и исчерпыванием ресурсов.

Эффективность инвестиционных процессов, как отмечалось выше, можно оценить также возможностью управления базовым и расширенным циклом роста инвестиционного потенциала. Инвестиции в базовый цикл можно определить через следующие показатели:

– эффект долгосрочности инвестиций, определяемый как прогноз срока «жизненного цикла» идеи проекта по отношению к сроку использования данного проекта и получаемый при этом доход;

$$Кд = Тц : Треал, \quad (1.18)$$

где $Тц$ — прогнозное время жизненного цикла изделия;

$Треал$ — время реализации проекта (горизонт расчета);

– мультипликативный эффект для других предприятий территории, определяемый через использование ресурсов территории в производстве продукции проекта, доля территориальной добавленной стоимости;

$$Км = Ир : Иоб, \quad (1.19)$$

где $Ир$ — затраты на территориальные ресурсы;

$Иоб$ — общие текущие затраты по проекту;

– обратный мультипликативный эффект из-за использования выпускаемого в проекте продукта на территориальных предприятиях (эффект импортозамещения).

$$Ки_1 = Вр : Во, \quad (1.20)$$

где $Вр$ — объем продукции, используемый на территории;

$Во$ — общий объем выпуска продукции;

или

$$Ки_2 = \sum \frac{Пв}{Пи}, \quad (1.21)$$

где P_v — суммарный объем выпуска продукта;

P_i — объем использования продукта.

Одним из обязательных условий обеспечения устойчивого экономического роста является эффективная инвестиционная политика. Реалии геополитического положения и экономического потенциала территорий определяют проводимую ими политику привлечения инвестиций.

Зачастую инвестиционный потенциал территории и инвестиционную емкость территории трактуют как одно понятие, которое складывается как сумма объективных предпосылок для инвестиций, зависящая как от наличия и разнообразия сфер и объектов инвестирования, так и от их экономического «здоровья». Очевидно, что такой подход требует корректировки.

Инвестиционная емкость территории в своей основе характеристика количественная, учитывающая основные макроэкономические показатели, насыщенность территории факторами производства, потребительский спрос населения и др. Инвестиционная емкость является отражением ситуационных факторов, сложившихся в экономической системе. Можно считать, что емкость является суммой потребностей в инвестициях при условии сложившихся ограничений в экономической системе.

В отличие от емкости инвестиционный потенциал — более широкое понятие, включающее все возможные направления инвестиций в условиях оптимальной деятельности экономической системы, т. е. отсутствия ограничений на деятельность экономической системы. Инвестиционный потенциал является, скорее, виртуальным экономическим показателем, находящим свое выражение в реальности через инвестиционную емкость.

Желаемая политика развития и предлагаемые территориями к инвестированию проекты в целом далеко не исчерпывают емкость и тем более потенциал инвестиционных рынков. Понятие емкости инвестиционного рынка включает в себя не просто суммарную потребность в инвестициях, заявляемую в программах развития, но и оценку возможности реализации привлекаемых инвестиционных средств. Зачастую предприятия и органы управления заявляют о потребности в инвестициях, не проводя такую оценку, что в дальнейшем не только приводит к снижению эффективности инвестиционных проектов и их нереали-

зуюмости, но и уменьшает инвестиционную привлекательность территории в глазах потенциальных инвесторов.

Еще одной проблемой инвестиционной привлекательности видится неготовность государства и предприятий принять инвестиции. Так, большинство предприятий, особенно в отраслях промышленности и ЖКХ, крайне низко используют собственные инвестиционные ресурсы. Это говорит о том, что даже получение реального внешнего финансирования не всегда приведет к реализации инвестиционных проектов. В процессе реализации инвестиционных программ можно вести речь как о дефиците, так и об избытке инвестиций на территориальных рынках.

Оценка реальной инвестиционной емкости рынка способствует правильному пониманию сущности инвестиционного потенциала территории, возможности его использования и развития.

Таким образом, под емкостью инвестиционного рынка понимается максимальный спрос на инвестиции на территориях в существующих экономических условиях при их эффективном использовании.

Для расчета емкости рынка можно предложить два метода, отличающихся друг от друга подходами к базе оценки — спросу на инвестиции либо предложению инвестиционных ресурсов.

1. Метод проектной оценки спроса инвестиционных ресурсов.

Данный метод основан на затратной оценке спроса на инвестиции. Емкость рынка можно определить как сумму всех инвестиционных проектов, заявляемых на территориях, скорректированную на оценку возможности их реализации.

$$W = \sum I_3 \times K_e, \quad (1.22)$$

где W — емкость территориального инвестиционного рынка;

$\sum I_3$ — суммарные заявляемые на территориях потребности в инвестициях;

K_e — коэффициент корректировки инвестиционной емкости.

Коэффициент корректировки определяется исходя из оценки территориальных инвестиционных рисков — проектных либо прогнозируемых на предстоящий период. Определение коэффициента корректировки емкости территориальных рынков анало-

гично процедуре определения ставки дисконтирования денежных потоков и может осуществляться по следующей методике:

1) статистическим образом определяется коэффициент корректировки для реализованных рисков прошлых лет и строится факторная модель влияния на емкость рынка, выраженная через регрессионное уравнение;

2) оцениваются коэффициенты корреляции в модели на прогнозный период; данная оценка может осуществляться как методами социально-экономического прогнозирования, так и экспертным методом.

Полученное значение коэффициента корректировки емкости рынка используют в дальнейших расчетах общей потребности в инвестициях. При этом следует отметить, что при определенной ситуации возможен коэффициент корректировки больше 1. Таким образом, коэффициент корректировки может выступать показателем оценки качества инвестиционных процессов в территориях. При этом можно выделить три вида территорий по качеству инвестиционных процессов.

1. *Территории с завышенной оценкой (падением) емкости, где $K_w < 1$.* В данном случае заявляемые инвестиционные проекты не отражают реальные возможности потенциальных инвесторов удовлетворить спрос на инвестиции, привлекательность инвестиционных территориальных программ оказывается меньше проектной. Дефицит инвестиционных средств обуславливается снижением темпов экономического роста и ростом реализуемых на территориях рисков, что приводит либо к перетоку инвестиционных ресурсов в другие территории, либо к изменению их направленности в сферу потребления.

2. *Территории со сбалансированным развитием, где $K_w = 1$.* В данном случае эффективность реализации программ социально-экономического развития и качество инвестиционных процессов будут равны расчетной величине, т. е. территория развивается согласно целевым программам. В данном случае инвестиционные ресурсы сбалансированы с потребностями, что соответствует оптимальной оценке емкости территориального рынка.

3. *Территории с заниженной оценкой (ускоренным ростом) емкости рынка, где $K_w > 1$.* В данном случае темпы экономического роста и соответственно потребности в инвестициях пре-

вышают расчетные величины. Причина дефицита инвестиционных средств здесь обуславливается ростом инвестиционной привлекательности, ведущей к росту спроса и, как следствие, к повышению предложения на рынке инвестиций, т. е. привлечению внешних инвестиций, либо к изменению структуры распределения средств между потреблением и инвестированием.

Метод проектных оценок спроса может быть реализован прежде всего в условиях территорий с наличием эффективно действующей системы разработки и реализации программ социально-экономического развития и в условиях относительной стабильности экономических и в том числе инвестиционных процессов.

2. Метод базисной оценки предложения инвестиционных ресурсов.

В условиях отсутствия территориальных программ развития либо неэффективного характера их разработки и реализации, а также при кризисных ситуациях и стагнации экономической деятельности емкость инвестиционного рынка может быть оценена по среднестатистическому предложению инвестиций в территории с учетом коэффициента роста инвестиционного предложения:

$$W = \sum I_p \times K_p, \quad (1.23)$$

где $\sum I_p$ — среднестатистическое суммарное инвестиционное предложение (реализованные инвестиции);

K_p — коэффициент роста инвестиционного предложения.

Оценка коэффициента роста инвестиционного предложения базируется либо на социально-экономическом прогнозировании, либо на индикативном инвестиционном моделировании. Оценка основана на связях между мероприятиями по управлению экономикой и конечными показателями экономической деятельности. Недостатком данного метода является субъективный характер процедуры индикативного управления инвестиционной емкостью.

Для более точного определения инвестиционной емкости необходимо использовать как базисный, так и проектный способ оценки.

Развитие территории непосредственно связано с ростом спроса и предложения на рынке инвестиций. Соответствие спро-

са и предложения — одна из целей регулирования рынка. В условиях проблемных территорий с депрессивным характером экономики основной задачей является увеличение предложений на инвестиционном рынке.

Рынок инвестиций — один из наиболее сложных для регулирования рынков. Основная сложность заключается в том, что инструменты регулирования рыночной деятельности, по идее являющиеся рычагом органов регулирования рынка инвестиций, на самом деле используются всеми участниками рынка и формируются в результате видения их участниками.

Прибыль, формируемая территориальной экономикой, сама по себе выступает базой для дальнейшего развития и инвестиционных вложений. В условиях, когда эта прибыль низка или отсутствует, снижаются и инвестиционные ресурсы. В проблемных территориях эта картина наблюдается наиболее ярко. Задача увеличения доходности инвестиций в этом случае становится особенно четкой.

Увеличение доходности инвестиционного проекта возможно либо путем увеличения цены продукции, или ускорением оборачиваемости инвестиционных средств. Для проблемных территорий очевиден второй путь решения данной задачи.

Проблема ускорения оборачиваемости инвестиционных средств должна решаться через оптимизацию использования финансовых ресурсов во времени. Только строгое соблюдение графика инвестирования и максимальное распараллеливание работ во времени может привести к реальному сокращению сроков возврата инвестиций и получению дохода, а следовательно, и возможности его реинвестирования.

Принцип реинвестиций должен быть основным в инвестиционном процессе проблемных территорий. Высокие темпы прироста экономики предполагают снижение на какое-то время потребления и увеличение инвестирования. Этот принцип должен быть заложен во все проекты, получающие инвестиционную поддержку на государственном уровне. Для стимулирования инвестиционной деятельности неинституциональных инвесторов должны быть разработаны механизмы, позволяющие вводить инвестиционные суммы под льготное налогообложение на определенный срок.

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1. Принципы и механизмы развития территориально-отраслевой системы

Выбор стратегии развития территориально-отраслевой системы зависит от его позиционирования по целям на перспективу. Проблема выбора целей развития является более сложной, чем простое определение целевых индикаторов-показателей экономического роста. Дело в том, что данный рост должен быть обеспечен инвестиционным развитием конкретных отраслей и изменением их структуры. Это требует анализа конкурентоспособности территориально-отраслевой системы по данным направлениям развития, который не является простой суммой анализов конкурентоспособности конкретных предприятий. Выбор стратегических позиций затрагивает также общегосударственную концепцию размещения производительных сил и стратегии развития, на уровне которой вообще-то конкуренция не допускается, а проявляется косвенно через альтернативные варианты. Концептуальная картина развития территориально-отраслевой системы включает в себя не только целевые показатели в области экономики и социальной сферы, но и развитие общества, философские вопросы, которые трудно оценить формализованными индикаторами.

Развитие территориально-отраслевой системы и достижение поставленных показателей должны идти по следующим принципам.

1. Координация усилий всех заинтересованных сторон.

Развитие экономики территориально-отраслевой системы тесно связано с реализацией федеральной и республиканской программ развития. Территориально-отраслевая система может являться координатором этих программ, так как социальная политика территориально-отраслевой системы тесно связана с разви-

тием расположенных на ее территории предприятий и их социальной инфраструктуры.

II. Концентрация инвестиционных средств. Территориально-отраслевая система готова к вложению финансовых средств и дотаций (льгот) в наиболее перспективные проекты для получения быстрой отдачи.

III. Комплексный характер реформации экономики. Структурная реформация территориально-отраслевой системы должна иметь комплексный подход и охватывать все сферы деятельности и все отрасли хозяйства, и управление ими.

В качестве приоритетных направлений развития (стратегий) экономики территориально-отраслевой системы на рассматриваемый период, позволяющих обеспечить стабильность и рост, можно выдвинуть следующие:

- *ресурсосбережение;*
- *инновации и конкурентоспособность;*
- *поддержка местного товаропроизводителя.*

Рассмотрим некоторые конкретные механизмы реализации стратегий развития в рамках решения поставленных выше задач:

1. Основным целевым критерием является развитие социальной инфраструктуры и отраслей социальной сферы территориально-отраслевой системы для удовлетворения запросов населения. Основным принципом развития отраслей социальной сферы будет снижение давления данных отраслей на бюджет территориально-отраслевой системы с одновременным увеличением доли данных отраслей в бюджете.

2. Для обеспечения роста промышленного производства необходима реструктуризация промышленности территориально-отраслевой системы с целью расширения производства конкурентоспособных товаров, поддержка инновационных товаров и технологий:

- Необходимо устранение диспропорций в развитии отраслей экономики, особенно промышленности, обеспечение сбалансированного подхода к развитию всех отраслей и устранение отставания некоторых отраслей. Территориально-отраслевая система должна более активно участвовать в формировании приоритетных направлений развития предприятий всех форм собственности и уровней подчинения. В основу должно быть заложено

жено преимущественное развитие отраслей, работающих для обслуживания населения территориально-отраслевой системы и выпуска товаров для этого, таких как товары народного потребления, отраслей социальной инфраструктуры, т. е. выполняющих социальный заказ, а также развитие других предприятий, имеющих спрос на выпускаемую продукцию. В связи с этим реструктуризация промышленности, особенно крупных предприятий, должна предусматривать поддержку тех предприятий, которые в результате проводимых исследований рынка имеют долгосрочный прогноз спроса на их продукцию. Этот прогноз должен быть проведен по единой методике маркетинговых исследований, и координировать действия по реструктуризации.

- Необходимо также развитие инновационного и конкурентоспособного на других рынках производства. Объективная оценка ситуации показывает, что единственной возможностью промышленности территориально-отраслевой системы конкурировать с другими территориями и странами является внедрение инновационных технологий и разработка инновационной, конкурентоспособной продукции. Высокие коммунальные затраты и транспортные расходы, являющиеся основными сдерживающими факторами для реализации продукции территориально-отраслевой системы на других рынках, могут, наоборот, стать факторами, облегчающими конкуренцию для товаров предприятий территориально-отраслевой системы в случае их конкурентоспособности или инновационного характера. С этой целью предполагается создание режима наибольшего благоприятствования этим производствам, вплоть до участия в финансировании таких проектов.

3. Для решения задачи реструктуризации на первых этапах предполагается выделение приоритетных отраслей экономики и предприятий в них, как лидеров, позволяющих обеспечить сбалансированный рост производства по всем отраслям:

- Поддержка предприятий-лидеров позволит создать необходимую финансовую устойчивость экономики территориально-отраслевой системы, станет источником увеличения занятости населения, даст возможность обеспечить работой предприятия сопутствующих отраслей по кооперационным связям. Выделе-

ние таких предприятий позволяет на первом этапе сконцентрировать финансовые ресурсы на прорывных направлениях экономики, не распыляя их. Такая поддержка предполагает более тесные связи между предприятиями как одной отрасли, так и межотраслевой кооперации с целью поэтапного включения в процесс развития всех предприятий территориально-отраслевой системы.

Выделение предприятий-лидеров способствует созданию на базе их промышленных групп с привлечением финансового капитала. Инициаторами создания промышленных групп при этом могут быть органы управления территориально-отраслевой системой, поддерживая их создание через систему законодательных и финансовых мероприятий.

В долгосрочной перспективе территориально-отраслевая система может стимулировать создание промышленных групп через создание специальных управляющих компаний. Для этого необходимо обладание долей в акционерном капитале предприятий. Данную долю можно получить, приобретая акции на вторичном рынке (что потребует больших инвестиций), а также через органы управления имуществом, либо путем взимания с предприятий задолженностей в бюджет акциями предприятия. Получение пакета акций также может быть условием возврата инвестиций из средств бюджета развития территориально-отраслевой системы промышленным предприятиям (для предприятий, согласных с такими условиями инвестирования). Участие в управлении предприятиями или группами предприятий способствует проведению политики развития производства и решению социально-экономических задач территориально-отраслевой системы.

4. Расширение финансовой базы территориально-отраслевой системы подразумевает развитие инвестиционного климата, проведение совместного с другими бюджетными уровнями финансирования приоритетных инвестиций, создание инвестиционных и финансовых институтов для реализации инвестиционной политики территориально-отраслевой системы:

- Развитие инвестиционного климата подразумевает режим благоприятствования инвестициям, направленным на решение

социально-экономических задач. Необходимо поощрение деятельности инвесторов с целью повышения эффективности использования производственных мощностей и площадей промышленных предприятий, для этого возможно предоставление льготных условий арендных платежей с учетом составления договоров о реновации оборудования. Должно получить также дальнейшее развитие создание свободных территориально-производственных зон для привлечения предпринимателей в производство с использованием льготного налогообложения.

- Проекты санации и реабилитации крупных промышленных предприятий должны получить статус республиканских или, по необходимости, федеральных, так как уникальность и значимость данных предприятий определяется не только на уровне территориально-отраслевой системы. Однако территориально-отраслевая система должна участвовать в управлении такими предприятиями для решения своих задач. Совместное управление предприятиями позволит осуществить координацию усилий по развитию и финансированию предприятий.

5. Реструктуризация промышленности подразумевает увеличение гибкости и адаптируемости предприятий, поддержку малого и среднего предпринимательства, и через это проведение политики создания рабочих мест:

- Неспособность предприятий быстро реагировать на изменяющиеся условия рынка во многом вызвана масштабом предприятий. Неоспоримые преимущества крупных предприятий должны быть основаны на реальной рыночной потребности в их продукции. Необходим анализ потребностей в продукции предприятий промышленности и на базе его определение оптимальной производственной мощности на долгосрочный период. Решение о разукрупнении предприятия должно приниматься на базе экономического анализа. Большие производства массового и крупносерийного характера в некоторых отраслях промышленности в условиях кризиса не рентабельны. Поэтому необходима поддержка политики сокращения масштабов производства на убыточных и неэффективных предприятиях с одновременным увеличением числа предприятий, работающих в разных сферах деятельности. Проведение диверсификационной политики дает возможность на базе крупных промышленных предпри-

ятий, не имеющих достаточного спроса на свою продукцию, позволяющего окупить затраты на содержание коллектива и производственных мощностей, сформировать несколько средних и малых предприятий, более эффективно использующих те же производственные мощности. Такая политика возможна только при создании определенного механизма реализации процедуры разукрупнения предприятий, разделения собственности, решения совместных задач. Одним из вариантов такого механизма будет создание на базе крупных предприятий промышленной группы с управляющей компанией, отвечающей за решение совместных задач и вмешивающейся в дела каждого из предприятий только в рамках своих полномочий.

- Поддержка малого и среднего предпринимательства необходима для проведения политики создания рабочих мест без снижения эффективности производства и производительности труда. Малое предпринимательство, особенно в области производства и сферы услуг, имеет большие резервы для обеспечения занятости населения.

6. Одной из целей реструктуризации экономики является насыщение товарного рынка, достижение которого невозможно без поддержки местных товаропроизводителей и производств, работающих в условиях замкнутых на рынке территориально-отраслевой системы и республики связей:

- Поддержка местных товаропроизводителей преследует целью обеспечение стабильности экономики, ее стратегической независимости от внешних рынков, концентрации финансовых потоков в экономике территориально-отраслевой системы и, как следствие, обеспечение стабильности бюджета. Сложившаяся структура товарообмена с внешним рынком имеет явные диспропорции. Изменение баланса в сторону внутреннего производства и потребления не означает замкнутости рынка и отсутствия кооперационных связей, что нереально при любом уровне развития производства. Речь идет о корректировке связей, устранении диспропорций между ввозом и вывозом продукции с точки зрения ее общественной полезности и влияния на экономику территориально-отраслевой системы.

- Создание кооперационных структур в виде максимально замкнутых в пределах территориально-отраслевой системы (рес-

публики) технологических цепочек производителей продукции позволит с точки зрения предприятия обеспечить загрузку производства, снизить издержки, получить экономию на налогах. Территориально-отраслевая система получит выгоду в виде социально-экономического эффекта от увеличения объема производства и занятости населения. С этой целью возможно налоговое стимулирование подобных технологических кооперационных структур.

7. Реструктуризация экономики невозможна без поддержки ресурсосберегающих и энергосберегающих производств, проведения политики стимулирования ресурсосбережения в отраслях экономики:

- Эффективность использования ресурсов является одним из главных элементов, препятствующих росту производства в настоящее время. Необходима поддержка ресурсосберегающих технологий как основного критерия оценки мероприятий по реструктуризации и развитию. С этой целью предлагается создание механизма сравнения ресурсных затрат по всем проектам развития. Предприятия должны обосновывать в расчетах затраты ресурсов и альтернативные возможности по их использованию, особенно в случае получения инвестиционных кредитов.

- В городском хозяйстве по всем отраслям разработаны программы внедрения ресурсосберегающих технологий. Данные программы будут иметь приоритет при финансировании из бюджета. Необходимо стимулировать ресурсосбережение на предприятиях территориально-отраслевой системы как основное направление развития. Для этого требуется предусмотреть нормирование расходов муниципальных предприятий, внедрение средств и методов энергосбережения и другие мероприятия, позволяющие сформировать новое отношение к проблеме.

- Для воздействия на предприятия других форм собственности предполагается разработка комплекса мер по стимулированию ресурсосбережения. В частности, можно использовать меры по ресурсосбережению как критерий оценки эффективности деятельности предприятий при рассмотрении вопросов о льготах. Другой мерой может быть введение экономических платежей за перерасход и экономию ресурсов.

8. *Повышение эффективности от реструктуризации экономики возможно через развитие республиканских, межтерриториальных и международных связей с учетом приоритета интересов развития территориально-отраслевой системы:*

- Система территориально-отраслевой экономики является элементом общей экономической системы, однако развитие взаимоотношений должно строиться на взаимовыгодной основе, с полным учетом интересов территориально-отраслевой системы. Для этого необходимо определение приоритетов сторон в решении всех совместных вопросов.

- В частности, в сложившихся условиях территориально-отраслевая система должна участвовать в управлении предприятиями и учреждениями, находящимися на ее территории, разумеется, в правовых рамках, определенных действующим и принимаемым для этого законодательством. Проблема реструктуризации промышленности, которая может привести к сворачиванию ряда предприятий, прежде всего коснется населения территориально-отраслевой системы, и поэтому территориально-отраслевая система должна участвовать в ее решении.

- Также требует своего решения проблема межбюджетных отношений, распределение дотаций и трансфертов. Территориально-отраслевая система, являющаяся крупнейшим промышленным центром республики, должна иметь возможности для решения и финансирования своих проблем в приоритетном порядке.

9. *Реструктуризация экономики должна также в первую очередь затронуть вопрос повышения эффективности использования городского имущества, развития конкуренции и демополизации в отраслях муниципального хозяйства.*

- Для реализации этого направления необходима политика жесткого контроля за доходами и расходами территориально-отраслевой системы, и с этой точки зрения должна быть повышена эффективность управления имуществом. Необходимо оптимизировать расходы территориально-отраслевой системы исходя из контроля над издержками, оптимизацией управленческих затрат, повышением доходов от имущества. Город должен получить доступ к реальным рычагам управления принадлежащих ему предприятий и проводить на них свою политику.

- Для повышения эффективности территориально-отраслевой системы хозяйства необходимо предусмотреть меры по привлечению предприятий других форм собственности для решения задач территориально-отраслевой системы через создание системы государственного заказа, стимулирования и льготного налогообложения. Демонополизация хозяйства позволит сконцентрировать финансовые ресурсы территориально-отраслевой системы на решении задач обеспечения социального минимума. При этом создаваемая конкурентная среда будет способствовать повышению эффективности работы предприятий. Демонополизация должна носить разумный характер и не должна снижать сложившийся уровень жизни населения.

- Повышение эффективности территориально-отраслевой системы возможно также через повышение производительности, загрузки и эффективности использования производственных мощностей ее предприятий. Это означает внедрение интенсивных технологий и методов в работу предприятий, увеличение нормативов и, как следствие, сокращение расходов.

10. Стратегией реализации данной программы будет также достижение финансовой стабильности городского бюджета, изменение структуры бюджета, изыскание дополнительных источников финансирования.

- Стабильность бюджета должна иметь характер снижения дефицита и выхода на полную окупаемость затрат, что, конечно, возможно только в долгосрочной перспективе. На период планирования подразумевается снижение дефицита бюджета. Основными путями для решения этой проблемы будут следующие.

Расширение доходной базы:

- Повышение эффективности налоговой составляющей бюджета возможно через реализацию следующих мероприятий: проведение адресной политики предоставления налоговых льгот только для предприятий, отвечающих целям данной программы; расширение и модернизация налоговых льгот; перенос тяжести налоговых сборов с производства на потребление продукции и услуг отложенного спроса (не первой необходимости); повышение сборов налогов (например, через введение системы авансовых платежей подоходного налога с предпринимателей по типу сбора за право торговли), и др.

– Расширение неналоговой составляющей бюджета. Проведение политики контроля прибыли предприятий и дохода с другого имущества, принадлежащего городу. Расширение предпринимательской деятельности территориально-отраслевой системы через создание новых предприятий, полностью принадлежащих городу, а также обладание пакетами акций (долями в собственности) других предприятий, которые возможно получить, в том числе через оплату бюджетных долгов.

– Изыскание других источников пополнения бюджета, например, за счет выпуска ценных бумаг под залог городского имущества и земельных участков, проведение лотерей и других финансовых мероприятий.

Снижение расходной базы:

– Снижение расходной базы возможно в первую очередь за счет расширения источников финансирования конкретных отраслей экономики территориально-отраслевой системы. Необходимо развивать такие внебюджетные источники, как платные услуги, коммерческая деятельность, привлечение средств внебюджетных фондов, привлечение средств населения и предприятий для финансирования инвестиционных программ (через создание товариществ со смешанным капиталом либо выпуск ценных бумаг), а также другие формы финансирования. Это позволит снизить бюджетные расходы при сохранении и увеличении объема предоставляемых услуг населению.

– Снижение расходной базы возможно через реструктуризацию расходов бюджета и повышения эффективности их использования. Так, очевидна необходимость снижения в бюджете доли средств, направляемых на ЖКХ. Для того чтобы перенос бремени финансирования не снизил жизненного уровня населения, необходимо проведение жесткого контроля в управлении этой отраслью, который может не допустить значительного роста цен при условии государственного регулирования тарифов и проведения режима экономии ресурсов. Снижение расходов бюджета на ЖКХ возможно также в условиях демополизации данной отрасли и создания конкурентной среды.

11. Для повышения уровня жизни необходимо проведение политики экологического оздоровления территориально-отраслевой системы, формирование внешнего облика тер-

риториально-отраслевой системы, направленного на повышение стандартов качества жизни в ней:

- Сделать территориально-отраслевую систему более удобной и пригодной для жизни, соответствующей мировым стандартам и статусу территориально-отраслевой системы Байкальской территории является основной целью развития. Необходимость озеленения, благоустройства и обеспечения чистоты — одна из приоритетных проблем. Помимо этого необходимо соединение принципа экономичности, эстетического развития и удобства для населения в планировании развития микрорайонов. Это подразумевает создание единой концепции архитектурно-ландшафтного и экономического развития территориально-отраслевой системы исходя из обеспечения критериев экологии и оптимизации жизнедеятельности, а также социальных критериев развития.

- Необходимо развитие архитектурно-строительной базы территориально-отраслевой системы. Так, планировка и застройка центральной части территориально-отраслевой системы находится в крайне неудовлетворительном состоянии. Развитие жилых массивов территориально-отраслевой системы в сторону юго-востока требует дополнительного развития социальной инфраструктуры. Необходимо также упорядочить (в разрешительном смысле) индивидуальное строительство. Для этого следует изыскать возможность муниципального финансирования подвода магистральных коммунальных сетей к зонам нового строительства.

- С точки зрения гуманитарного развития предусматривается развитие культурных и национальных традиций народов, проживающих в городе. Необходимо сохранение культурного наследия, расширение сети учреждений культуры, формирование нового подхода к гуманитарному образованию населения исходя из принципа непрерывности гуманитарного образования и постоянного развития культуры и моральных ценностей общества.

- В области общественной безопасности требуется не допустить роста преступности и разработать комплекс мероприятий по ее снижению. Особенно необходимо снизить уровень уличной и школьной преступности. Для этого надо планировать

применение и усиление традиционных форм обеспечения безопасности, развитие новых форм (охрана микрорайонов, частные службы охраны) и возрождение старых, незаслуженно забытых, форм (ДНД, оперотряды и т. д.).

Рассматривая возможность реализации вышеприведенных механизмов, необходимо оценить в целом возможность выхода на траекторию сбалансированного развития.

Картина развития территориально-отраслевой системы в последние годы показывает его неустойчивый характер, отсутствие возможности точного планирования и прогнозирования, учета рисков.

Рассматривая проблему оценки устойчивости развития, можно отметить, что основными факторами риска являются следующие:

- риск инфляции: достаточно велик в настоящее время и зависит прежде всего от возможности федерального правительства и состояния дел на мировом рынке;

- риск неполучения инвестиций: тесно связан с предыдущим риском, а также зависит от создания благоприятного инвестиционного климата в территориально-отраслевой системе;

- риск конкуренции для местных товаропроизводителей: данный риск в настоящее время снизился за счет естественного в нынешней ситуации процесса импортозамещения, однако остается значительная конкуренция с другими территориями России.

Перспективы выхода на траекторию сбалансированного развития зависят от двух факторов:

Первый из них — динамика развития общероссийского экономического роста. Прогноз развития, учитывающий возможность удержания на траектории роста и перехода к сбалансированному развитию, составлен с учетом роста экономики России в целом. Макроэкономические прогнозы на 2002-й и последующие годы, заложенные в основу деятельности нынешнего правительства России, предполагают сокращение уровня инфляции до 3% в перспективе. Если данные показатели не будут выполнены, то развернувшаяся спираль инфляционного процесса сделает невозможным большую часть данной программы.

Вторым важным фактором возможности выхода на сбалансированное развитие является внутренний потенциал террито-

риально-отраслевой системы. Сама ситуация по ряду параметров не может быть сбалансирована в ближайшее время. Так, в городе в настоящее время насчитывается 79 тыс. пенсионеров и 165 тыс. трудоспособного населения, причем большая часть трудовых ресурсов испытывает трудности с финансированием зарплаты. Одновременно имеется тенденция к возрастанию доли нетрудоспособного населения. Этот фактор ведет к тому, что в ближайшей перспективе по выплате пенсии территориально-отраслевая система не может выйти на баланс доходов и расходов. То же самое касается таких моментов, как снижение дотационности ЖКХ и переноса бремени платежей на население, полномасштабное финансирование инвестиционных проектов в социальной сфере и др. Поэтому одной из стратегий данной программы должно стать изменение потенциала территориально-отраслевой системы для обеспечения возможности перехода к сбалансированному развитию.

2.2. Программы социально-экономического развития территорий

Ключевым моментом, определяющим возможности устойчивого и стабильного экономического развития территорий, являются возможности планирования текущей и перспективной деятельности на них. Рассмотрим проблему планирования на примере муниципального образования.

Планы и программы развития муниципального образования должны основываться на следующих принципах:

- базирование на собственных возможностях и ресурсах, имеющихся в распоряжении муниципального образования;
- содействие формированию рыночной инфраструктуры, обеспечивающей ориентацию на саморазвитие территории, на мобилизацию развития рыночных отношений в экономике;
- приоритетное решение наиболее острых проблем жизнеобеспечения населения муниципального образования;
- ориентация на развитие реального местного самоуправления с созданием адекватной материально-финансовой базы;

- развитие вертикального и горизонтального взаимодействия (финансово-экономические, социально-культурные и другие связи) городских, районных, сельских муниципальных образований.

Планы экономического и социального развития муниципальных образований должны формироваться на основе группировки основных проблем, характерных для жизнедеятельности населения муниципальных образований и требующих своего разрешения. К таким проблемно-содержательным направлениям (разделам) планов социально-экономического развития могут быть отнесены следующие:

- финансово-экономическое;
- социально-культурное;
- коммунально-бытового, торгового и иного обслуживания населения;
- транспорта и связи;
- природно-экономическое;
- строительства, и др.

Во-первых, выделение проблемно-содержательных направлений в структуре планов социально-экономического развития муниципальных образований осуществляется с учетом вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований. Во-вторых, следует принимать во внимание проблемы, наиболее остро стоящие перед муниципальным образованием, его жителями. В-третьих, необходимо учитывать также программы и планы, принимаемые на вышестоящих уровнях управления, и сведения о проектах планов и программ развития, получаемые от предприятий, организаций, расположенных на территории муниципального образования.

Действующее законодательство не определяет, на какой срок должны быть рассчитаны комплексные планы социально-экономического развития муниципальных образований, целевые программы. Этот срок муниципальные образования устанавливают самостоятельно. Во многом это связано с экономической ситуацией в обществе: долгосрочное планирование предполагает наличие стабильно развивающейся экономики, так как только в этом случае возможно с большой долей определенности плани-

ровать использование тех или иных финансовых источников, планов и программ муниципальных образований.

Разработка проектов планов и программ развития муниципального образования осуществляется исполнительным органом местного самоуправления (местной администрацией). В структуре местной администрации (за исключением небольших сельских, поселковых муниципальных образований) имеются необходимые службы, отделы, которые осуществляют работу по подготовке проектов планов и программ развития муниципального образования. Ранее органами, организующими работу по планированию развития городского, районного хозяйства, разработку проектов планов социально-экономического развития, являлись плановые комиссии исполнительных комитетов. Сегодня органы, занимающиеся планированием развития муниципальных образований, именуются по-разному: отделы планирования, прогнозирования и т. д. Однако в процессе планирования принимают участие все отделы, управления и службы местной администрации, ибо разработка проектов планов и программ развития муниципальных образований предполагает всестороннее технико-экономическое обоснование целей и задач планов, программ, а также составление балансов: финансового, денежного, доходов населения, трудовых ресурсов, земельного и других, необходимых для управления экономическим и социальным развитием территории.

Метод планирования используется органами местного самоуправления при решении многих вопросов местного значения. Органы местного самоуправления принимают местные программы приватизации; планы земельно-хозяйственного устройства населенных пунктов; генеральные планы, проекты планировки и застройки населенных пунктов и др. Кроме того, метод планирования используется органами местного самоуправления и для организации собственной работы. Ими принимаются организационные планы; планы работы представительного органа; планы работы постоянных комиссий; планы работы местной администрации.

Существующая система планирования в муниципальных образованиях во многом опирается на опыт, накопленный в этой сфере в советский период развития нашего государства с учетом

критической его оценки. Далеко не все из этого опыта приемлемо для органов местного самоуправления, принципиально отличающихся по своему статусу от местных советских органов власти.

Для системы управления, сложившейся в советский период развития российской государственности, была характерна жесткая централизация в сфере планирования. Экономика оставляла единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на всей территории страны.

Конституционной обязанностью местных Советов являлось обеспечение в пределах своих полномочий комплексного экономического и социального развития на их территории (ст. 139 Конституции РСФСР 1978 г.). Эффективное осуществление этой задачи затруднялось слабостью материально-финансовой базы местных Советов, а также тем, что на территории местных Советов находились предприятия, учреждения, организации вышестоящего подчинения: их развитие было связано прежде всего с отраслевым планированием, осуществляемым министерствами и ведомствами, в подчинении которых данные предприятия и организации находились. Территория местных Советов, таким образом, представляла собой объект централизованного государственного управления и отраслевого планирования, а также являлась объектом местного (территориального) планирования, осуществляемого местными Советами. Проблема оптимального сочетания отраслевого и территориального планирования на местном уровне так и не была решена.

Закон РСФСР о местном самоуправлении сохранил за органами местного самоуправления функцию социально-экономического планирования. Он относил к вопросам, решаемым исключительно на сессии Совета, утверждение планов и программ экономического, социального и экологического развития территорий и отчетов об их исполнении. Разработка проектов планов и программ социально-экономического развития возлагалась на соответствующую местную администрацию, которая также организовывала исполнение утвержденных Советом планов и программ.

Вместе с тем начавшееся реформирование экономики, переход к рыночным отношениям осложнял задачу органов местного

самоуправления в сфере планирования: в этих условиях требовались новые подходы к решению проблемы комплексного социально-экономического развития территорий, новые формы и методы управления социально-экономическими процессами. По-прежнему оставалась слабой материально-финансовая база органов местного самоуправления.

Под управлением комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, согласованными по ресурсам, срокам в соответствии с принятыми населением приоритетами, а также принятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития.

В вопросе управления развитием муниципального образования можно рассмотреть два подхода (или две стратегии).

Первый подход. Весь цикл управления комплексным социально-экономическим развитием условно можно разбить на период разработки программы комплексного социально-экономического развития и период реализации этой программы.

Этот подход достаточно удобен, так как позволяет наладить эффективное управление и контроль за результатами. Его преимущество состоит в том, что относительно просто и наглядно можно представить результаты управления. Такой подход можно рекомендовать для относительно небольших муниципальных образований или для решения отдельных проблем, а также при разработке программ по отдельным направлениям жизнедеятельности муниципального образования.

Второй подход. В крупных муниципальных образованиях программа комплексного социально-экономического развития может быть настолько сложной, что возникнет необходимость весь процесс управления развитием рассматривать как совокупность двух относительно самостоятельных процессов управления: разработки программы и ее реализации. Очевидно, что эти два процесса, развиваясь относительно самостоятельно, должны быть жестко согласованы по срокам.

Эти два процесса могут развиваться параллельно, т. е. одновременно могут существовать две программы развития: програм-

ма комплексного социально-экономического развития, рассчитанная на реализацию в ближайший бюджетный период, и программа развития муниципального образования на более дальнюю перспективу (например, на срок полномочий или более длительный срок). Подобная перспективная программа развития постоянно дорабатывается, и в определенные периоды времени, связанные с циклом бюджетного процесса в муниципальном образовании, готовые к этому моменту фрагменты программы развития передаются на рассмотрение для формирования комплексной социально-экономической программы развития муниципального образования на определенный период (например, на год). Таким образом, процесс управления в последнем случае значительно сложнее, требует более высокого уровня управления и прежде всего применения современных средств работы с информацией.

Процесс управления можно разбить на отдельные, конкретные, небольшие по срокам проекты, в управлении которыми можно выделить *основные этапы (циклы) управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования*:

В период разработки программы развития:

- сбор и обработку информации;
- целеопределение (постановка целей);
- выработку стратегических установок и критериев развития;
- оценку потенциала и ресурса развития;
- разработку концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- разработку и принятие программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

В период реализации программы развития:

- разработку и принятие бюджета развития;
- исполнение бюджета развития в соответствии с программой комплексного социально-экономического развития;
- контроль, сбор и обработку информации и выработку предложений по корректировке бюджета (программы, концепции).

Все программы социально-экономического развития муниципальных образований Республики Бурятия разрабатываются по единому типовому макету, в том числе и программа социально-экономического развития г. Улан-Удэ. Данный макет ре-

комендован Министерством экономики и внешних связей Республики Бурятия для органов местного самоуправления с целью приведения в определенную систему действий администраций районов и городов республики по обеспечению устойчивого экономического роста и повышению уровня жизни населения на территориях.

Существующие в настоящее время в российских территориях подходы к развитию базируются на программно-целевом методе разработки программ социально-экономического развития (СЭР). В условиях отсутствия других методик планирования, например, стратегического планирования, доведенных до возможности практической реализации, программы СЭР еще долго будут оставаться основным методологическим подходом к планированию развития территорий. Однако практический опыт участия в разработке отраслевых и территориальных программ развития позволяет выявить несколько недостатков в данной методологии, которые требуют своего решения.

Одним из основных методологических вопросов, требующих своего решения, является уточнение подхода к формированию целей развития. В настоящее время существуют противоречия между системой целей экономических субъектов и целями экономической системы территории в целом. Различие целей на уровнях макро-, мезо- и микроэкономики территории проявляется в противоречиях программ СЭР на этапах их проектирования, согласования и финансирования. При этом в большинстве территорий (например, в Республике Бурятия) приоритеты отдаются уровню макроэкономики территории. Эти противоречия сегодня находят свое решение в разделении источников финансирования, т. е. в возможности привлечения инвестиционных ресурсов. Практически это означает, что республика устанавливает свои приоритеты, муниципальные образования — свои, отрасли и предприятия в них также имеют свои приоритеты. Естественно, в своих программах развития за счет собственных источников финансируются прежде всего свои же приоритетные объекты. Но так как программы СЭР должны носить комплексный характер, их координация осуществляется простым наложением частей программ друг на друга и формированием в итоге некоего единого целого видения системного развития. Подоб-

ный подход неэффективен при регулировании системы даже в условиях отсутствия ограничений, а при существующих ныне в российских территориях ограничениях на инвестиционные ресурсы он ведет к дестабилизации экономической системы либо, в лучшем случае, просто к не эффективному использованию инвестиционного потенциала (ресурсов). Ряд проектов, имеющих большое значение для экономики территории как экономической системы, не находит своей поддержки от других субъектов экономической системы, а с другой стороны, происходит распыление инвестиционных ресурсов на не эффективные в целом проекты.

Среди возможных методов координации системы целей, например таких, как ранжирования приоритетов, формирование средневзвешенной цели, сегментация целей, наиболее эффективным видится метод формирования единой комплексной системы целей на базе итерационной взаимной процедуры согласования интересов субъектов с общей целью экономической системы при условии ее уточнения.

Методика формирования итерационной процедуры заключается в следующем:

- на первом этапе формируются цели развития субъектов экономической системы на всех уровнях, при этом цели должны носить комплексный характер, т. е. быть совместимыми друг с другом хотя бы по части экономических показателей и их структуре;
- на втором этапе формируется обобщенная (избыточная) система целей для всех субъектов территории;
- на третьем этапе формируются возможные варианты использования ресурсной базы (стратегии для достижения целей) как ограничения на генерацию базового варианта системы целей;
- на четвертом этапе генерируются все возможные комбинации целей и стратегий их достижения (комбинаций использования инвестиционных ресурсов) для экономической системы в целом на базе обобщенного комплекса целей субъектов территории;
- на пятом этапе происходит задание системы показателей оптимальности;
- и на последнем, шестом этапе, происходит выбор оптимальной системы целей.

На каждом из этапов возможен итерационный отход назад, на предыдущие этапы с целью оптимизации решения. При применении подобной методики согласования целей будут учтены интересы всех субъектов экономической системы территории (как внутренних, так и внешних), а также системы в целом, более оптимально будут распределяться государственные и муниципальные инвестиционные ресурсы, согласовываться интересы сторон. В какой-то мере данная процедура является объединением «котлового» и распределительного метода формирования инвестиционных бюджетов на этапе целеполагания.

Для реализации полученной оптимальной системы целей требуется стимулирование готовности субъектов экономической системы к отказу от части своих проектов (из-за отсутствия инвестиционных ресурсов или нецелесообразности их использования в данных проектах) и к вложению средств как инвесторов в другие проекты, а также обеспечение инвестиционной привлекательности для субъектов, имеющих интерес только по размещению инвестиционных ресурсов. Практически эту методологию можно воплотить только через создание территориальной системы формирования программ развития, при этом последовательность разработки будет именно по принципу объединения программ от микроуровня через мезоуровень до макроуровня (либо даже до территориальной комплексной программы развития экономической системы).

Основной целью программы социально-экономического развития территории является создание условий для стабилизации и подъема экономики и обеспечения устойчивого роста уровня и качества жизни населения.

Для достижения данной цели программу развития проблемной территории можно разбить на три этапа.

Первый этап предусматривает стабилизацию экономики в среднесрочном периоде и создание экономической базы для роста, а также обеспечение социального минимума для населения. На данном этапе закладывается основа для роста — происходит реформирование промышленных предприятий и других субъектов экономики поселков, поддерживается развитие конкурентоспособных производств. Инвестиции на данном этапе направлены на поддержку лидирующих системообра-

зующих предприятий, способных позитивно повлиять на экономику.

Второй этап рассматривает возможность обеспечения условий для устойчивого роста. Мероприятия данного этапа обеспечивают закрепление тенденции роста экономики и необходимые темпы подъема. Инвестиции на данном этапе вкладываются во все хозяйствующие субъекты с целью придания нужной динамики развитию.

Третий этап рассматривает задачи стратегического развития поселков, обеспечения развития социальной сферы и других секторов экономики.

Для реализации поставленной цели в программе предусматриваются следующие главные направления и задачи в них:

1. Оздоровление и развитие экономической базы, которое включает в себя:

- развитие комплекса системообразующих предприятий, обеспечение их прибыльности;
- выход на финансовую сбалансированность доходов и расходов территории;
- обеспечение полной занятости населения за счет привлечения трудовых ресурсов в другие микрорайоны территориально-отраслевой системы;
- обеспечение reinvestиций средств предприятий и населения в социальную сферу.

2. Социальное развитие территории, которое включает в себя:

- обеспечение обязательного социального минимума услуг для населения, гарантированная поддержка социально незащищенных слоев населения;
- развитие социальной инфраструктуры и отраслей социальной сферы поселка;
- повышение стандартов качества жизни, в том числе уровня благоустройства;
- обеспечение общественной безопасности и правопорядка, развитие культурных ценностей и национальных традиций.

Программа социально-экономического развития территорий является документом, который, с одной стороны, является формализованным согласно требованиям вышестоящих орга-

нов управления, но, с другой стороны, является творческим документом, который подразумевает разные подходы к формированию его содержания и применяемых при ее разработке методов.

2.3. Эффективность использования факторов инвестиционного потенциала

Развитие экономической деятельности на территориях с момента либерализации возможностей совместной предпринимательской деятельности и внешней торговли и до сих пор опирается на традиционно сложившуюся структуру связей промышленности и торговли территорий с партнерами, т. е. на использование фактически сложившегося экономического и торгового потенциала территории. Новые направления экономической деятельности крайне медленно внедряются в практику, как по видам деятельности, так и по территориям-партнерам. Диверсификация видов и объектов внешнеэкономической деятельности ограничивается рядом факторов, в том числе привлекательностью взаимного размещения инвестиций, которая, в свою очередь, определяется инвестиционным потенциалом территории.

Рассматривая причины относительно низкой активности экономических процессов, можно в качестве одного из ключевых факторов назвать низкий коэффициент использования инвестиционного потенциала, а также низкие темпы его роста.

Коэффициент использования инвестиционного потенциала можно разделить на следующие виды:

- коэффициент объемного использования инвестиционного потенциала;
- коэффициент экономического использования инвестиционного потенциала;
- коэффициент социального использования инвестиционного потенциала.

Коэффициент объемного использования инвестиционного потенциала можно определить как отношение полученных территориями инвестиций (как внешних, так и внутренних) к за-

прашиваемым (планируемым в программах социально-экономического развития), деленное на такое же соотношение в мировой практике. С точки зрения внешнеэкономической деятельности этот коэффициент отражает фактически полученные прямые иностранные инвестиции в территории по отношению к общему объему инвестиционных предложений для иностранных партнеров. Данный показатель характеризует организационную эффективность инвестиционного процесса на территории.

Отношение генерируемой территориями средневзвешенной нормы прибыльности инвестиций к проектной (планируемой) норме прибыльности, деленное на такое же соотношение в мировой практике, будет характеризовать коэффициент экономического использования инвестиционного потенциала. Этот показатель характеризует условия территориального бизнеса и риски.

Для оценки социального эффекта использования инвестиционного потенциала можно применить отношение прироста валового внутреннего продукта за счет прироста инвестиционных вложений к такому же приросту в общемировой практике. С помощью данного показателя можно охарактеризовать отдачу от инвестиций для территории и целенаправленность инвестиционного процесса.

Полученная система коэффициентов позволяет оценить отличие использования инвестиционного потенциала на территории от мировых тенденций, тем самым оценить преграды для развития внешнеэкономической деятельности территории.

Увеличение коэффициента использования инвестиционного потенциала априорно приведет к его общему наращиванию, т. е. этот процесс может быть последовательным, и в какой-то мере бесконечным, для конкретных территорий.

Эффект от инвестиций проявляется как в прямом, так и в косвенном виде. Прямой эффект от инвестиций определяется приростом внутреннего территориального продукта. Прирост территориального продукта определяется прежде всего эффективностью вложения инвестиций, особенно в условиях ограниченности финансовых ресурсов. Оптимальное использование мультипликативного эффекта позволяет расширить возможности инвестиционного процесса в территории. Рассмотрим основные принципы оптимального мультипликативного эффекта в

зависимости от использования инвестиционного потенциала территории.

Глубина передела ресурса и комплексность его использования являются первыми основными факторами эффективности. Повышение коэффициента использования ресурса позволяет обеспечить отдачу от инвестиций, снизить непроизводительные потери и увеличить резервы ресурсов, т. е. проводить политику ресурсосбережения.

Длина технологической цепочки определяет возможности задействования местного производителя. Создание вертикальных интеграционных структур является не просто веянием времени, но и способствует концентрации финансовых ресурсов на территории, увеличивает внутренний продукт, позволяет решать социальные вопросы. Длина цепочки определяется количеством технологических переделов или возможных производителей продукции, а следовательно, и трудоемкостью производственного процесса. Парадоксально, но чем больше трудоемкость изготовления изделия, тем это выгоднее для экономики. Разумеется, речь идет о технологически эффективном производстве с высокой организацией труда.

Величина добавленной стоимости определяет количественную сторону мультипликативного эффекта. Этот параметр является еще большим индикатором эффективности производства, чем трудоемкость, так как именно он определяет конкурентоспособность промышленности территории на рынке.

Длительность срока эксплуатации инвестиций — важный фактор мультипликативного эффекта. В какой-то мере стабильные темпы прироста для экономики территории важнее краткосрочных прорывов. Парадигма устойчивого развития предусматривает долгосрочность и стабильность роста, которые могут быть обеспечены только долгосрочными инвестициями со стабильными темпами прироста.

Инновационные технологии являются следующим фактором получения мультипликативного эффекта. Только изменения, выходящие за пределы сложившихся тенденций развития, способствуют получению значительного эффекта. В противном случае сложившиеся тенденции развития будут являться своеобразными границами, не позволяющими получить прорыв в

результатах инвестиционной деятельности. Еще одним аспектом являются инновационные ресурсы, задействованные в инвестиционном процессе. Инвентаризация имеющихся на территории ресурсов и попытка их полного использования могут принести достаточно ощутимый успех.

Механизмы отдачи от инвестиций в разные элементы инвестиционного потенциала ресурсов будут разными. Прежде всего, будут различаться способы получения дохода, характер изменения отдачи во времени, способы реновации потенциала.

По способам получения дохода возможно постоянное извлечение дохода из элемента потенциала и разовое получение дохода при продаже данного элемента. Этот момент касается, прежде всего, ресурсной части потенциала, но также характерен для территориального окружения и организационно-системной части. Практика показывает, что единовременная продажа элемента потенциала почти всегда более доходна, однако по совокупности использования этого элемента эффект разового дохода нивелируется из-за неточности прогнозов и определения цен. Особенно остро стоит проблема использования невозобновляемых сырьевых ресурсов, где график их использования должен строиться таким образом, чтобы не уменьшить потенциал системы в целом.

Характер изменения отдачи во времени от элемента потенциала также будет разным. Большинство ресурсной части потенциала имеет пик роста отдачи, после которого ресурсы теряют эффективность использования. Производственные фонды же имеют четко выраженную тенденцию снижения отдачи во времени. Для повышения эффективности и обеспечения устойчивого роста необходимо обеспечить рост отдачи от потенциала во времени в масштабе территориального инвестиционного процесса. Это требование противоречит тенденции снижения отдачи в конкретных проектах, в связи с чем необходима разработка механизма поддержания роста отдачи от инвестиционного потенциала при его непрерывном использовании.

Способы реновации потенциала также будут зависеть от приоритетов использования его частей. Так, возобновление и рост общего потенциала возможен только в условиях реинвестиций части доходов от использования одних его элементов в

рост других элементов. Экономическая система должна иметь сбалансированное развитие. Прирост внутреннего продукта как результат прямого эффекта от инвестиций дает возможность для балансировки системы после использования части инвестиционного потенциала.

Сложнее в случае косвенного экономического эффекта, не дающего возможности обеспечения возобновления и роста потенциала за счет прироста ВРП. Возобновление потенциала через налогово-бюджетную систему, как было в плановой экономике, в настоящее время крайне проблематично. Государство, из-за острой нехватки средств, не может сформировать инвестиционную политику даже в бюджетных отраслях. В настоящее время стоит проблема реструктуризации экономической системы, по крайней мере в бюджетной ее части, для снижения потребностей в затратах инвестиционного характера. Это в ряде случаев приводит к снижению объема и качества услуг.

Особенно это коснулось транзитивных отраслей, таких как ЖКХ, где попытки коммерциализации не привели к успеху. Переходный характер такой отрасли обусловлен необходимостью государственного вмешательства в объемы и качество услуг как жизнеобеспечивающих для населения. Использование потенциала таких отраслей еще более сложно. Эффект от инвестиций носит скрытый косвенный характер и может проявляться только по «возвратной» цепочке через эффекты для предприятий, государства и населения.

Понятие возвратной цепочки экономического эффекта является достаточно интересным для управления инвестициями. Дело в том, что косвенный эффект считали и раньше. Однако предполагалось, что фактическое его подтверждение в масштабах территории, очевидно, и не требуется. В настоящее время необходим механизм, подтверждающий такой эффект. Им может стать возвратная цепочка косвенного экономического эффекта. Методика ее расчета заключена в выявлении участников инвестиционного процесса, определение их интересов и оценка возможного количественного эффекта для них. Участники инвестиционного процесса формально объединены инвестиционным соглашением, где и проявляется эффект для каждой стороны при исполнении обязательств по инвестициям.

Рассматривая структуру инвестиционных проектов, предлагаемых к финансированию в рамках территориальных программ социально-экономического развития, обычно пользуются формальным набором известных показателей выбора лучших проектов из группы альтернативных. Выбор таких проектов в рамках одного изделия или даже отрасли в целом не представляет сложности. Сложнее тогда, когда ситуация связана с инвестиционной программой в целом. Речь идет о нескольких проблемах.

Первая из них связана с ограниченностью текущих инвестиционных ресурсов. В условиях недостатка финансовых ресурсов для финансирования всех инвестиционных проектов приходится определять приоритеты развития, тем самым изначально задавая ограничения на выбор. Однако одно дело, когда эти ограничения не приводят к устранению заведомо необходимого проекта, а лишь отодвигают его в очереди претендентов на инвестиции, и другое дело, когда ограничения приводят к отбрасыванию проектов еще на этапе предварительного анализа по финансовым причинам. Очевидно, что финансовые ресурсы должны участвовать в ограничениях после процедуры целевого выбора направлений развития. Проект не должен отклоняться только по причине отсутствия собственных финансовых ресурсов. В данном случае он просто из разряда реализуемых в инвестиционной программе проектов переходит в разряд инвестиционных предложений, определяя общую инвестиционную емкость территории и имея, пусть слабую, структурную связь с другими проектами. Такие неявные проекты и связи уменьшают эффективность инвестиционной программы в целом, однако дают эффект в качестве элемента, определяющего инвестиционную привлекательность территории в целом, а также отдельных проектов.

Еще одной проблемой является обеспечение конкурентоспособности инвестиций внутри одной отрасли и одного товара. Дело в том, что качество инвестиционного процесса зависит во многом от подготовки проекта. Зачастую альтернативность в процессе выбора инвестиционных средств появляется только на межотраслевом уровне, перескакивая этапы выбора товара и предприятия. Тем самым сужается возможность проведения оптимальной инвестиционной политики. Разумеется, в отраслях естественных

монополий и на небольших предприятиях, не имеющих мощных конструкторско-технологических служб, сложно наладить систему конкурсного альтернативного выбора, однако и в данных случаях необходима процедура сравнения проектов с известными эффективными аналогами, мировыми лидерами.

Достаточно интересной проблемой является оценка конкурентоспособности инвестиций, связанных с входом в новую область деятельности. При этом речь не идет о подлинных инновациях, скорее, входу препятствуют товары и услуги известных на местных территориальных рынках проекты и предприятия, не желающие уступать свои позиции, либо речь может идти о вхождении территории в новый для него продукт, который активно продается в других территориях, и следовательно, данные инвестиционные проекты составляют прямую или косвенную конкуренцию предприятиям других территорий. В этом случае также наблюдается внешняя конкурентоспособность инвестиционных проектов, но уже вызванная немонопольным характером отрасли, недостаточной на данном этапе оценкой привлекательности инвестиции в данный продукт на данной территории. Опасность таких инвестиций в том, что их конкурентные преимущества быстро тают с ростом интереса у крупных внешних инвесторов к проекту.

Таким образом, при оценке конкурентности инвестиций следует учитывать факторы комплексности оценки возможных вложений по предложению в различных отраслях, а также возможность охвата инвестиционной деятельностью всех направлений экономики территории. Этот момент тем более важен при подходе к территории как к целостной экономической системе, инвестиционная привлекательность которой образуется не только из показателей отдельных проектов и отраслей, но и от деятельности всей системы в целом.

Сложной является также задача оценки привлекательности и конкурентоспособности инвестиционной программы территории в целом. Традиционно в политике государственной федеральной поддержки территорий при оценке таких программ используется либо метод поэлементного экономического анализа привлекательности отдельных проектов, либо, скорее, политически обоснованный метод помощи территории в целом, а следо-

вательно, и финансирования инвестиционных территориальных программ. Оба этих подхода не дают представления о конкурентоспособности территориальных инвестиционных программ на рынке инвестиций.

Оценкой такой конкурентоспособности, очевидно, могут служить только динамика и структура совокупных инвестиций в территории. В качестве конкретных коэффициентов можно рассматривать динамику структуры инвестиций приходящихся на одного жителя либо на рубль ВРП, с учетом времени инвестиционного лага. При этом инвестиционный лаг между началом инвестиционных вложений и получением отдачи от них в последнее время носит вероятностный характер, т. е. во многом не может быть определен для территориальной программы в целом в прогнозном либо фактическом периоде достаточно достоверно. Нельзя точно указать является ли результат экономической деятельностью ответом на воздействие инвестиций или он обусловлен другими факторами рыночной конъюнктуры. Такой анализ причинно-следственных связей стал затруднителен не только на уровне территориальных инвестиций, но и для отдельных проектов. Таким образом, конкурентность территориальных инвестиционных программ, особенно для неинституционального инвестора, является крайне проблематичной.

Эффективность использования факторов определяется их отдачей в общей структуре ВРП, а также изменением этой отдачи во времени. Рост ВРП, соотнесенный со структурой инвестиций и со структурой используемых ресурсов (человеческих, производственных, природных и финансовых) по отраслям, дает представление о эффективности использования каждого из ресурсов в каждой отрасли. При этом возможен расчет коэффициента производительности ресурса, который равен соотношению объемов используемых ресурсов к объему продукции генерируемой отраслью. Динамика изменения коэффициента производительности ресурса дает представление об эффективности использования данного ресурса в данной отрасли. Разумеется, эффективность определяется рядом факторов, носящих организационно-технический и финансово-экономический ха-

ракти, и выявление причинно-следственных связей изменения коэффициентов производительности — сложная задача. Частично, ее можно выявить, оценивая инновационность инвестиций в отрасли.

Другой подход к выявлению значимости факторов, влияющих на эффективность использования факторов инвестиционного потенциала — использование качественных методов анализа, основанных на причинно-следственной диаграмме и ранжировании проблем. Объединение этих известных методов анализа дает неплохой результат при определении влияния каждого из внутренних факторов на конечное значение.

Рассматривая задачу оценки эффективности использования факторов инвестиционного потенциала во времени, можно отметить, что возможны три основных варианта развития процессов.

В первом случае, как показано на рис. 2.1, эффективность использования фактора инвестиционного потенциала снижается.

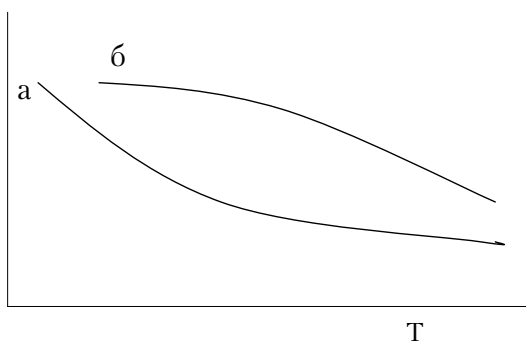


Рис. 2.1. Истощение отдачи от фактора во времени

Возможны два варианта развития событий, показанные кривыми *а* и *б*. Эффект снижения отдачи от факторов потенциала особенно четко проявляется на ресурсной его части, хотя характерен для всех его составляющих.

Во втором случае возникает противоположный эффект нарастания отдачи от фактора инвестиционного потенциала (рис. 2.2).

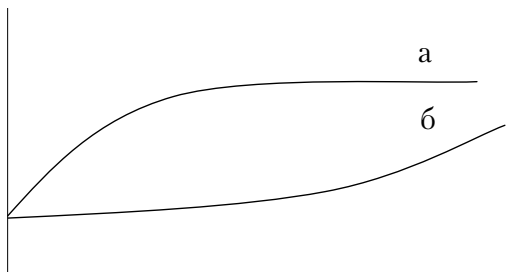


Рис. 2.2. Нарастание отдачи от фактора во времени

И, наконец, в третьем случае возникает комбинированная кривая эффекта от факторов во времени, похожая на кривую производительности или кривую жизненного цикла, иначе кривая производительности (рис. 2.3).

Рассмотрение закономерности возникновения эффекта от факторов инвестиционного потенциала и группирование факторов по данному признаку позволяет разделить методу управленческих воздействий на факторы. В приведенных трех группах для получения долгосрочного эффекта методы будут разными.

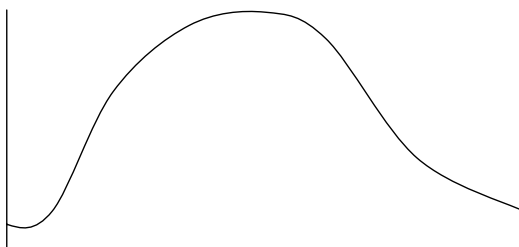


Рис. 2.3. Кривая комбинированного эффекта от факторов

Социальный эффект от внедрения инвестиционных проектов традиционно оценивают количеством вновь созданных рабочих мест и величиной сгенерированной проектом заработной платы и иных социальных выплат. В краткосрочном плане, особенно в условиях проблемных территорий, такой подход оправдан. Однако для стратегической оценки социальной эффективности данных показателей будет недостаточно. Действительно, в стабильно развивающейся экономической системе количество

рабочих мест в новых проектах будет, скорее, ограничением (особенно в условиях демографического кризиса), а заработная плата усредняется и является вторичным показателем от добавленной стоимости, т. е. степени инновационности проекта. Очевидно, что для оценки долгосрочного социального эффекта необходимы другие показатели.

Первыми из них будут социальные нормативы, являющиеся в настоящее время целевыми критериями программ социально-экономического развития. Действительно, через установление и достижение обоснованных социальных нормативов можно оценить эффективность инвестиционной политики для населения, особенно в сравнении с другими территориями. Социальные нормативы будут являться также основой для разработки инвестиционных программ и расчета потребностей в их финансировании. Следует отметить, что именно через достигнутые и планируемые социальные нормативы проверяется реальность инвестиционных программ. Так, некоторые расчеты показывают, что в ряде случаев общероссийские социальные нормативы для ряда территорий недостижимы в ближайшем будущем и являются, скорее, политическими показателями, а не реальными экономическими критериями.

Вторым аспектом расчета социального эффекта является устойчивое развитие и нарастание экономического потенциала системы. Критерием роста экономического потенциала будет предельное значение широко распространенного показателя ВРП на душу населения. Под предельным значением понимается значение ВРП при условии полного использования производственных мощностей промышленности. Разумеется, этот показатель оценочный, так как использование мощностей является результатом конкретной рыночной ситуации, но в первом приближении, при увеличении экономической активности в территории именно он будет определять возможность быстрого развития без вложения больших инвестиционных средств для увеличения мощностей производственной системы. Для более точного использования возможно введение отраслевых коэффициентов, корректирующих значение спроса на продукцию в зависимости от рыночной ситуации. Таким образом, показатель роста экономического потенциала будет равен:

$$\text{Эс} = \Delta \text{ВРП} = \sum (\text{ВРП от макс.} \times \text{К от. спроса}) : \text{Ч населения.} \quad (2.1)$$

Третьим подходом является социальный эффект, рассчитанный через неупущение будущей выгоды. Речь идет о правильности выбора направления инвестиционной политики. Для сравнения необходим расчет вмененного продукта, получаемого при всех вариантах инвестиционной политики, и расчет реальных потерь от отсутствия альтернативного продукта. В этом случае эффект будет заключаться в разнице между расчетом по выбранному направлению вложений и максимальному (минимальному) альтернативному варианту:

$$\text{Эс} = (\text{ВРПот} + \text{Пот})_{\text{I}} - (\text{ВРПот} + \text{Пот})_{\text{мин(макс)}}. \quad (2.2)$$

Четвертым подходом является расчет социального эффекта через рост объемов потребления. Дело в том, что в инвестиционном процессе возникает следующая цепочка. Инвестиции через рост объемов производства и качества услуг приводят к росту затрат и росту цен, а следовательно, к снижению реальных денежных доходов населения. Рост доходов не всегда в результате инвестиционной политики опережает или равен росту цен на продукцию. Особенно это характерно для базовых отраслей (ЖКХ, энергетика), где инвестиции дают долгосрочную или косвенную отдачу и практически всегда приводят либо к уменьшению объемов потребления данных товаров (услуг), либо к реструктуризации расходов населения для поддержания потребления продукта данной отрасли на прежнем уровне за счет других факторов.

В развитие предыдущего подхода возможен пятый подход к социальному эффекту от инвестиций через реструктуризацию семейных затрат. Критерием будет снижение семейных затрат на продукт данной отрасли без уменьшения его потребления.

Возможен также подход к социальному эффекту через реструктуризацию затрат трудового времени. Критерием будет снижение доли неоплаченного труда в балансе времени населения. Этот критерий отражает уровень жизни населения в целом и возможность эффективного приложения производительных сил. Он показывает уровень благополучия общества.

Рассмотренные выше подходы к оценке социального эффекта от инвестиций показывают, что социальный эффект носит, скорее, стратегический характер и проявляется обычно за рамками горизонта расчета инвестиционного проекта. Поэтому можно считать, что срок реализации инвестиций будет складываться из инвестиционного лага (когда инвестиции начнут давать отдачу), срока экономической окупаемости (возврата первоначальных средств и получения запланированной прибыли) и срока социальной окупаемости (реальной социальной отдачи для населения).

ГЛАВА 3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ

3.1. Управление инвестиционными процессами муниципальных образований

Одним из обязательных условий обеспечения устойчивого экономического роста является эффективная инвестиционная политика. Реалии геополитического положения и экономического потенциала регионов определяют проводимую ими политику привлечения инвестиций. Желаемая политика развития и предлагаемые регионами к инвестированию проекты в целом далеко не исчерпывают емкости инвестиционных рынков. Понятие емкости инвестиционного рынка включает в себя не просто суммарную потребность в инвестициях, заявляемую в программах развития, а также оценку возможности реализации привлекаемых инвестиционных средств. Зачастую предприятия и органы управления заявляют об потребности в инвестициях не проводя такую оценку, что в дальнейшем не только приводит к снижению эффективности инвестиционных проектов и их не реализуемости, но и уменьшает инвестиционную привлекательность региона в глазах потенциальных инвесторов. Оценка реальной инвестиционной емкости рынка способствует правильному пониманию сущности инвестиционного потенциала региона, его возможностям по развитию. Даже определенная только в приоритетных направлениях программа развития крайне редко привлекает негосударственных инвесторов и суммы, достаточные для ее реализации. Причиной этого являются не только макроэкономические факторы нестабильности экономики регионов, но зачастую и отсутствие привлекательности для потенциальных инвесторов в предлагаемых проектах. Рассмотрим некоторые ключевые моменты на примере Бурятии.

Большинство проектов интерпретируют получаемые инвестиции только как возвратный кредит с оговоренными условиями платежей (целевой направленностью). Интересы же

крупных инвесторов, особенно иностранных, лежат не в плоскости краткосрочной прибыльности, а в рамках долгосрочного вложения капитала, своеобразной денежной экспансии в рамках диверсификационного вложения венчурного капитала. Тем более, что большинство инвесторов понимают возможные риски и трезво оценивают прогнозные денежные потоки. Этот момент требует уступки инвесторам части прав собственности и прав управления, к чему большинство наших предприятий оказываются не готовыми. По крайней мере, ни в одном из проектов, предлагаемых к инвестированию, не говорится об этом. Вхождение инвестора в управление предприятием ставит вопрос о правовой основе и гарантиях его прав. Действующее законодательство еще не в полной мере отражает эти аспекты. Речь тут идет о любом инвесторе, как о зарубежном, так и об отечественном. В этом смысле нужно говорить не о поддержке иностранных инвестиций, а о поддержке инвестиций в целом. Иностранным же инвесторам нужно дать точно такие же права и обязанности, как и отечественным.

Вторым важным аспектом привлекательности инвестиционных проектов являются гарантии достижения указанных в них показателей экономической эффективности. Инвестиционные риски проектов должны находиться в предсказуемых пределах, и роль государства должна свестись к страхованию инвестиционных рисков для всех инвесторов. В этом случае даже при сравнительно небольших показателях эффективности привлекательность инвестиций значительно повысится.

Еще одной особенностью, характерной уже для нашего региона, является крайне малое число проектов, отражающих инвестиционную специфику. В данном случае это наличие озера Байкал, инвестируя в которое можно привлечь большие финансовые ресурсы. Почему-то выбрано несколько неверное отношение к использованию озера, только с запретительной стороны. Законы, разрабатываемые вокруг озера, пытаются как бы консервировать его в нынешнем виде. Но кто сказал, что существующее положение дел является самым оптимальным либо, наоборот, критическим? На самом деле возможна экономически и экологически эффективная производственная деятельность вокруг озера, в том числе развитие индустрии отдыха.

Управление инвестиционным потенциалом регионов является одной из основных задач, решаемых в процессе разработки программ социально-экономического развития региона и принятия решений в ходе инвестиционного процесса. Оценка и повышение эффективности использования инвестиционного потенциала необходимы прежде всего для того, чтобы определить ключевые точки инвестирования в различные элементы экономической системы, позволяющие достигать требуемые темпы экономического роста, как бы запустить механизм устойчивого развития.

Существующая ныне модель экономической системы испытывает трудности во всех этапах и во всех элементах своего функционирования. Речь уже идет о системно-структурном кризисе, который невозможно выправить в короткие сроки. Однако очевидно, что этот кризис следовало ожидать. Другое дело, что он мог бы быть более мягким либо иметь меньшие последствия для экономики, но избежать кризис вообще было невозможно.

Достаточно хорошо отлаженная плановая система с четкой структурой экономических взаимоотношений в 1980-х гг. начала давать первые сбои. Уже тогда было понятно, что одной из основных причин этих сбоев была попытка внедрить в действующую систему чужеродные ей элементы: самостоятельное хозяйствование, свободное и частично регулируемое ценообразование, выбор номенклатуры выпускаемой продукции. Мероприятия, задуманные для совершенствования экономической системы, на самом деле явились тормозом и дисбалансировали систему в целом.

Изменения общественно-экономических отношений, произошедшие в 1990-х гг., по идее должны были на место старой экономической системы поставить новую, основанную на другом характере экономики. Для этого была запущена часть экономических механизмов и перестроена система, что в целом, как предполагалось, должно было бы привести к цепной реакции стратегических изменений экономики, которые бы безболезненно привели к окончательным изменениям. Естественно предполагалось провести эти изменения «на ходу», так как остановка социально-экономической системы невозможна. Однако теперь можно говорить о том, что цепочка стратегических изменений не была запущена. Реформы были остановлены даже не на половине, а в самом начале пути. Причин этого несколько, и глав-

ная из них — социальная. Государство, для того чтобы выполнить свою главную функцию — обеспечение жизнедеятельности населения, вольно или невольно было вынуждено притормозить структурные изменения экономической системы. Был остановлен запуск некоторых экономических механизмов. А некоторые даже и не планировались.

Рассмотрим некоторые примеры. Так, ключевой отраслью, о которую ломаются копыя проектов развития и реформ, является жилищно-коммунальное хозяйство. Так вот в ней до сих пор даже нет наметок на реальные механизмы рыночных отношений. Крайне запутанная и неэффективная система контроля за потребляемыми ресурсами делает непонятным для населения процесс оплаты услуг. Отсутствие приборов контроля и учета реальных затрат потребителей позволяет предприятиям отрасли завышать нормативы отпуска ресурсов и услуг и тем самым требовать больше дотаций от государства. Сама система нормирования расхода ресурсов также не соответствует реалиям рыночной экономики. Пока в данной отрасли не установятся четкие взаимоотношения в цепочке «производитель — покупатель», говорить о ее полном реформировании не приходится. Помимо учета и нормирования, в ЖКХ есть и другие механизмы, требующие своего развития.

Подобные примеры есть практически во всех отраслях. Так, отсутствие системы непрерывного инновационно-инвестиционного развития делает ситуацию таковой, что невозможно говорить о какой-либо конкурентоспособности промышленной продукции. Отсутствие системы ресурсосбережения и энергосбережения в частности, как части национальной политики, делает неконкурентоспособным промышленность в целом.

Сейчас речь идет о том, что настало время для запуска экономических механизмов, регулирующих рыночные отношения во всех областях деятельности. Стратегия долгосрочного развития должна состоять именно в этом.

Инвестиционная политика республики в ближайшее время направлена на обеспечение устойчивых темпов экономического роста, обусловленного повышением конкурентоспособности, прогрессивными тенденциями в структуре экономики. Главной целью инвестиционной политики на предстоящий период станет

содействие повышению эффективности и конкурентоспособности реального сектора экономики на базе инновационной, технологической модернизации и развития производственного комплекса. Для достижения данной цели необходимо увеличить масштабы финансирования реального сектора экономики, изменить качество инвестиций за счет усиления инновационной направленности инвестиционной деятельности и повышения эффективности вложения инвестиций.

Возможными критериями для ранжирования приоритетов при достижении целей, задач и реализации этапов программы будут следующие группы критериев:

1. Социальные критерии: обеспечение занятости населения, повышение реальных доходов населения.
2. Экологические критерии: влияние на окружающую среду.
3. Экономические критерии: размер первоначальных инвестиций, срок окупаемости вложений, прибыльность проекта, а также другие критерии.

В условиях стабилизации экономики требуется новый подход к определению приоритетов и этапов финансирования. Поэтому в основу ранжирования этапов выполнения программ социально-экономического развития необходимо закладывать следующие принципы:

1. Концентрация финансовых ресурсов на прорывных направлениях экономики и «болевых точках» (слабых, лимитирующих местах). Это позволит не распылять финансовые ресурсы, добиться появления предприятий-лидеров, решить проблемы обеспечения жизнедеятельности. Такое точечное инвестирование необходимо до тех пор, пока не будут накоплены или изысканы достаточные ресурсы для полномасштабных инвестиций по всем направлениям.

2. Создание принципа цепного инвестирования, означающего участие предприятий, получивших инвестиции на первых этапах, в инвестициях в другие предприятия на последующих этапах. Этот принцип может быть одним из условий предоставления государственных инвестиций. При этом возникают промышленные группы предприятий, объединенных инвестиционным капиталом, что позволяет при необходимости осуществлять маневр финансами.

3. Реинвестирование прибылей предприятий в социальную сферу. Развитие социальной сферы должно стать одним из направлений выгодных инвестиций. Для этого требуется предусмотреть определенный механизм, позволяющий заинтересовать предприятие во вложении средств. Например, это может быть обязательным для предприятий после выполнения инвестиционного проекта по данному предприятию в качестве условия предоставления ему льготных инвестиций. Речь может идти о развитии собственной социальной сферы либо о выполнении совместных с городом проектов развития социальной сферы.

4. Создание режима благоприятствования инвестициям любых заинтересованных сторон. Существующая ныне подспудная тенденция оградить предприятия республики от сторонних инвесторов в основном основывается на эмоциях. При этом реально процесс проникновения крупного российского капитала в республику нарастает. Очевидно, задача состоит не в том, чтобы оставить собственность за внутриреспубликанским бизнесом, а в том, чтобы «заморозить» благоприятные результаты деятельности на момент смены, т. е. не допустить ухудшения ситуации, и в перспективе развивать социально-экономические показатели, как последствия от изменения собственника. Реально это означает договорное регулирование условий продаж с участием государственных органов.

5. Стимулирование местных товаропроизводителей. Приоритеты в осуществлении государственной политики инвестиций и государственных (муниципальных) расходов должны отдаваться местному товаропроизводителю. Это позволит создать замкнутые вертикально интегрированные структуры и сконцентрировать ресурсы в экономике республики, обеспечивая естественное финансирование развития местных предприятий.

6. Стимулирование принципа самофинансирования развития предприятий. Проведение ускоренной амортизации, освобождение инвестиционной составляющей прибыли от местных налогов, а также другие механизмы позволят стимулировать самофинансирование развития предприятий и увеличат эффективность использования финансовых ресурсов.

7. Поддержка инновационного конкурентоспособного производства. В долгосрочном стратегическом плане выгодно осуще-

ствлять поддержку такого бизнеса, так как именно он будет обладать устойчивостью к возможным кризисам на рынках.

8. Стимулирование повышения эффективности использования финансовых ресурсов. Задача органов государственной власти (разработчиков и координаторов программ) состоит в том, чтобы обеспечить эффективность использования ресурсов во времени. Финансов в каждый момент времени должно быть достаточно для реализации программы и обеспечения показателей развития по этапам и в целом.

Задача оптимизации использования финансовых ресурсов региона сводится к альтернативному многокритериальному выбору на этапе разработки программ социально-экономического развития. Ограниченность финансовых ресурсов в республике заставляет рассматривать возможность их самогенерации при реализации «быстрых» коммерческих проектов и соблюдения баланса между данными проектами и «социальными», долго-окупаемыми проектами развития.

Оптимизация использования ограниченных финансовых ресурсов позволит выйти на необходимые показатели развития и обеспечить необходимые темпы устойчивого роста экономики.

3.2. Эффективность изменений в социально-экономических системах региона

Социально-экономическая система является результатом многолетнего действия ряда факторов, текущее ее состояние обычно отражает управляемый процесс развития. В системе со стабильным устойчивым развитием возникающие проблемы обычно решаются за счет существующих механизмов, обеспечивающих ее гибкость. Но в некоторых случаях эти механизмы перестают действовать. Тогда возникают так называемые системные кризисы. Один из элементов системного кризиса — структурные диспропорции, проявляющиеся, в том числе в разности экономического потенциала различных частей экономической системы.

Баланс элементов экономической системы является результатом двух факторов: управленческих действий и сложившейся ры-

ночной ситуации. Приоритет в различных экономических системах отдается в большей или меньшей мере какому-либо из факторов.

Сбалансированность системы вовсе не отражает статичного характера системы, отсутствие ее изменений во времени, что было бы нереально. Баланс социально-экономической системы отражает такой динамический ряд ее статичных состояний, когда любые внешние или внутренние изменения решаются внутри ее с помощью изменений состава и структуры ее элементов и связей между ними и не приводят к необходимости внешнего вмешательства. Несбалансированная система требует внешнего вмешательства в виде определенных управленческих воздействий.

Причины возникновения дисбаланса могут быть как внутренними (неоптимальный характер системы), так и внешними (не оптимальность рыночной ситуации и управленческих воздействий).

Неоднородность социально-экономической системы может быть объяснена также через анализ воздействия двух групп факторов: проблем и ограничений.

Так, рассматривая сегодняшнюю ситуацию на проблемных территориях, можно отметить, что на них возникают три потока воздействий на экономическую систему:

- во-первых, изменения рыночной ситуации приводят к изменению состояния социально-экономической системы и оказывают влияние на действия органов управления, определяя их;
- во-вторых, органы управления через изменение экономической системы оказывают встречное действие на рыночную ситуацию, изменяя ее;
- в-третьих, сама территориально-отраслевая социально-экономическая система оказывает влияние на возможные действия органов управления и возможную рыночную ситуацию.

Основной целью управления социально-экономической системой можно считать координацию управленческих потоков и обеспечение баланса между ними, т. е. решение возникающих проблем.

Выявление экономического потенциала социально-экономических систем региона позволило выдвинуть гипотезу о его неоднородности вызванной различными факторами. Неоднородность потенциала приводит к тому, что в экономическом поле территориально-отраслевых систем проявляются изопоты, объе-

дияющие объекты с одинаковым потенциалом. Попытка обеспечения однородности поля и снижения разницы потенциала в системе была определена в данной работе как ключевое направление исследования. Рассмотрим причины и факторы возникновения неоднородности экономического поля, разделив социально-экономическую систему на отраслевую и территориальные части (хотя, как было отмечено выше, такое деление условно).

Неоднородность системы и, как следствие, политика развития социально-экономических систем региона во многом определяется наличием ограничений различного характера.

В первую очередь это ограничения отраслевого характера. Рассматривая отрасль, как объект управления и элемент социально-экономической системы, следует отметить, что ее потенциал обладает особенностями, придающими ей существенное отличие от территории. К таким особенностям относятся:

1. Наличие жизненного цикла потенциала отрасли, которое выражается через обязательность изменений, характеризующихся параметром скорости (быстроты). На форму кривой жизненного цикла влияют экономические факторы, выражающиеся в значительном влиянии рынка на потенциал и инновационные факторы, выражающиеся в существенном влиянии научно-технического прогресса на потенциал отрасли.

2. Социальный характер отраслей, выражающийся в том, что результаты отрасли определяются через ощущаемый вклад в удовлетворение потребностей общества. Социальность отраслей проявляется в процессе использования экономического потенциала отрасли — чем больше потребность общества в товарах и услугах отрасли, тем больше используется экономический потенциал данной отрасли и, как следствие, наращивается в будущем.

3. Комплексность развития отраслей и проявления экономического потенциала. Экономический потенциал отрасли определяется только в совместном использовании с другими отраслями, входящими в производственный процесс для конечного продукта или услуги отрасли. Принципы кооперации и специализации отраслевой экономической системы являются следствием данной особенности. Взаимосвязанность развития отраслей проявляется и на уровне продукции связанной между собой косвенными связями через время их потребления.

4. Ограниченность потенциала отрасли является также неизбежным следствием действия рыночной ситуации и самого смысла отраслевого производства. Отрасли, находясь в постоянном балансе по объемам производства в структуре ВВП, редко могут подвинуть друг друга. Изменения в объемах производства и продаж, реальные и виртуальные (плановые) обычно являются причиной кризиса.

Ограничения отраслевого характера можно описать формальными характеристиками (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Ограничения отраслевого характера

Отраслевые особенности	Характер ограничений (по степени влияния)
Изменчивость	Инновационные, потребительские, конкурентные
Социальность	Потребительские, экономические, системные
Комплексность	Системные, потребительские, экономические
Ограниченность	Конкурентные, экономические, потребительские

Ограничения отраслевого характера формируются в результате рассмотрения целого комплекса показателей. В частности к ним относятся:

- место предприятия в производственной цепочке по производству конечного продукта (услуги);
- тип рынка и конкуренция на нем;
- ценообразование и воздействие государства на цену;
- продукция и способы ее совершенствования;
- технология, сырьевые ресурсы и другие факторы.

Отраслевая подсистема социально-экономической системы обладает своеобразной самодостаточностью и может быть изменена независимо от территориальной ее части, по крайней мере, на первых этапах изменений.

- Существенным фактором, повлиявшим на степень внедрения рыночных отношений в отрасли экономики, явилась их при-

Степень влияния рынка на отрасль	Высокая	Сфера производства	Сфера бытовых услуг	Сфера коммерции
	Средняя	Сфера жилищно-коммунальных услуг	Сфера энергетических услуг	Сфера транспортно-информационных услуг
	Низкая	Сфера государственных обязанностей и услуг	Сфера социально-бюджетных услуг	Сфера интеллектуальных услуг
		Низкая	Средняя	Высокая
Степень адаптации отрасли к рынку				

Рис. 3.1 Рыночная позиция отрасли

влекательность для получения прибылей от инвестиций для частных и институциональных инвесторов. Можно сформулировать ряд показателей классифицирующих степень рыночности отрасли по инвестиционной привлекательности отрасли:

- ограничения ресурсного характера (капиталоемкость, отраслевые издержки и. д.);
- ограничения нормативного характера (степень государственного регулирования отрасли)
- ограничения экономического характера (рентабельность, конкуренция).

Степень близости отрасли к населению (социальности)	Высокая	Сфера коммерции	Сфера жилищно-коммунальных услуг	Сфера энергетических услуг
	Средняя	Сфера бытовых услуг	Сфера транспортно-информационных услуг	Сфера социально-бюджетных услуг
	Низкая	Сфера интеллектуальных услуг	Сфера производства	Сфера государственных обязанностей и услуг
		Низкая	Средняя	Высокая
Степень приоритетности отрасли для государства.				

Рис. 3.2. Социальная позиция отрасли

Формируя свое отношение к степени рыночности отрасли по методам государственного регулирования и поддержки в отрасли также можно выделить ряд показателей классифицирующих отрасль:

- степень воздействия рынка на отрасль;
- степень адаптации отрасли к рынку;
- степень близости отрасли к населению (социальности);
- степень приоритетности отрасли для государства.

Таблица 3.2

Виды отраслей по источнику регулирования

Отрасли	Регулирование деятельности	Ценообразование	Финансирование текущей деятельности	Финансирование развития
социально-бюджетные	внешнее	внешнее	внешнее	внешнее
социально-транзитивные	внешнее	внешнее	смешанное	смешанное
социально-коммерческие	смешанное	внутреннее	внутреннее	внутреннее
производственные	смешанное	смешанное	внутреннее	смешанное
производственно-коммерческие	внутреннее	внутреннее	внутреннее	смешанное
коммерческие	внутреннее	внутреннее	внутреннее	внутреннее

На рисунке 3.1 приведены рыночные позиции отраслей. Данная матрица отражает ныне сложившуюся ситуацию в экономике и вообще-то является подвижной. В какой-то мере изменение рыночной позиции отрасли является стратегической целью реформ в отраслях. Но в этом случае неверный выбор цели (рыночной позиции) может нарушить место отрасли в социальной позиции (рис. 3.2). Обеспечение условий жизни населения и социальных нормативов является первичным по отношению к развитию экономики, так как экономика призвана удовлетворять нужды населения в потреблении продукции.

Основными признаками, характеризующими влияние государства на рыночную и социальную позицию отрасли, являются:

- доступность услуг для потребителя без поддержки государства;
- инвестиционная привлекательность и возможность инвестиционного развития.

Можно выделить следующие отрасли, отличающиеся друг от друга по характеру управления экономическими процессами (табл. 3.2).

Вышеприведенная классификация показывает приоритетные источники изменений в деятельности отраслей, создающих производственную инфраструктуру социально-экономической системы. Исходя из нее, можно построить таблицу ограничений на развитие отраслевой части социально-экономической структуры (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Основные ограничения на деятельность отрасли

Отрасли	Ограничения					
	Системные	Конкурентные	Ресурсные	Инновационные	Экономические	Ситуационные
социально-бюджетные	—	—	—	—	—	+
социально-транзитивные	—	—	—	—	+	+
социально-коммерческие	—	—	—	+	+	+
производственные	—	—	+	+	+	+
производственно-коммерческие	—	+	+	+	+	+
коммерческие	+	+	+	+	+	+

Особенно интересен вопрос формирования механизмов стратегических изменений в отраслях еще не занявших устойчивую рыночную и социальную позицию, находящихся в состоянии переходной, транзитивной экономики.

Рассматривая отношения между потребителями и производителями в таких отраслях можно отметить, что традиционно в них участвовало государство, выполняя роль своеобразного «буфера», и обеспечивая доступность и объемы услуг.

Помимо отраслевых факторов на экономику предприятия значительное воздействие оказывают и территориальные ограничения. Рассмотрим их характерные признаки (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Территориальные ограничения

Территориальные особенности	Характер ограничений (по степени влияния)
Комплексность развития	Системные, экономические, конкурентные
Стабильность потенциала	Ресурсные, экономические, системные
Социальная привлекательность	Экономические, потребительские, системные
Инвестиционная привлекательность	Экономические, инновационные, конкурентные

Территориальные факторы в большинстве случаев не ограничиваются налогообложением предприятий в местный бюджет, хотя это тоже немаловажная часть. Еще более значимым оказывается совокупное влияние социальных и территориальных факторов на политику развития предприятия.

Еще один территориальный фактор — поддержка производств, необходимых для развития предприятия. Здесь местные органы власти имеют возможность оказывать давление на цели и стратегии развития предприятия путем передачи ему слабых предприятий. Если это давление совпадает с намерениями самого предприятия, то такое объединение только помогает проведению определенной стратегии, обеспечивая ей поддержку местных органов власти. Такая диверсификация должна носить естественный характер, т. е. укладываться в рамки возможных стратегий диверсификации и видов деятельности, в противном случае эффекта от нее не следует ждать, так как обычно одному, даже крупному, предприятию сложно обеспечить достаточ-

ную финансовую поддержку для реанимации предприятий-банкротов.

3.3. Формирование социальной привлекательности муниципальных образований

Социальная привлекательность — это способность социально-экономических систем региона удовлетворять сегодняшним и будущим интересам общества в целом и каждого индивидуума в отдельности.

Достижение устойчивого экономического роста предполагает формирование устойчивой социальной среды, что невозможно без повышения эффективности деятельности отраслей социальной сферы.

Существует известная методика определения показателя человеческого развития. За основу в ней взяты производство ВВП на душу населения, грамотность взрослых, продолжительность жизни и детская смертность. Сопоставление данных по 192 странам показало четкую зависимость ВВП от продолжительности жизни и детской смертности. ВВП колебался от 100 долл. до 40 тыс. долл. США (Гвинея — 100, Япония — 40 тыс.). Анализ этих стран показал, что страны, имеющие доходы ниже 4 тыс. долл., постоянно сотрясают кризисы, так как у них малый запас прочности. Устойчивое развитие начинается с доходов, превышающих 4 тыс. долл. Расходы на здравоохранение стимулируют производство ВРП. Расчеты показывают, что увеличение ВРП на 1% увеличивает продолжительность жизни на 2,2% и детскую смертность снижают на 16% и наоборот².

Очевидно, что, имея прямую связь ВРП и инвестиций, можно оценить влияние инвестиционной политики на качество жизни, то есть ее целевую направленность. Основным итогом социально ориентированной инвестиционной политики должна стать политика повышения реальных доходов населения, увеличения продолжительности жизни, роста потребления в рамках социальных нормативов, улучшения качества жизни в целом.

² Концепция экономического роста Республики Бурятия.

Критерием социальных гарантий на рынке труда является эффективная занятость трудоспособного населения в любой сфере производственной деятельности в соответствии с его способностями и возможностями.

В качестве особого приоритета социально-ориентированной инвестиционной политики необходимо выделить задачу роста инвестиционного потенциала системы социального обеспечения. В условиях структурных диспропорций необходимо выравнивание обеспеченности услугами отраслей социальной сферы путем оптимизации территориального размещения учреждений, внедрения новых более эффективных моделей развития образования, медицинского обслуживания, культуры, социальной защиты.

Инвестиционный социальный потенциал можно оценить с двух сторон:

- во-первых, как потребные инвестиции в развитие социальной сферы;
- во вторых, как социальные последствия в результате инвестиций в экономический потенциал.

Анализ инвестиционных процессов в социально-бюджетной сфере позволяет сделать вывод о том, что в ней также, в какой-то мере, действует теория мультипликатора. Так, отдача от инвестиций в социальную сферу напрямую проявляется через рост уровня качества жизни населения. В нашей работе конкретно предлагается их оценить через рост социальных нормативов.

$$\Delta C = m_c \times \Delta I_c, \quad (3.1)$$

где C — уровень социального норматива;

I_c — инвестиции в социальную сферу;

m_c — социальный мультипликатор.

Инновационные изменения в социально-бюджетных и коммунальных отраслях требуют больших капиталовложений, поэтому без государственной программы инвестиционного развития отраслям не обойтись, если целью ставить достижение социальных нормативов.

Рассмотрим потребности в инвестициях на примере жилищного строительства в г. Улан-Удэ.

Согласно последней переписи в г. Улан-Удэ проживает 368 900 чел. постоянного населения (без пригородов и поселков), которое неуклонно стареет из-за отрицательного индекса рождаемости (-2,5). Сегодня в городе более 110 тыс. семей, средняя величина семьи составляет 3,2 чел. Значит, исходя из социального норматива, каждый человек должен быть обеспечен, как минимум, 18 м² жилой площади. Жилищный фонд города составляет 6156 тыс. м², в среднем на одного городского жителя приходится 16 м².³

Чтобы достичь социального норматива и сделать жилище человека благоприятной и комфортной средой, необходимо построить еще 484 тыс.кв.м. жилья, чтобы довести до показателя общей площади жилого фонда — 6640 тыс.кв.м.

Выходит, что нужно построить 8402 квартиры, из расчета, что общая площадь одной квартиры будет составлять 57,6 м² на одну семью (ср. величина семьи 3,2 чел. × 18 м² = 57,6 м²).

На данный момент в г. Улан-Удэ 1 м² новой квартиры стоит в среднем 30 тыс. руб. (на начало 2010 г.). Значит одна квартира будет стоить 1728 тыс. руб. Следовательно, чтобы построить 8402 квартир необходимо финансирование в сумме 14 518 565 тыс. руб., что является абсолютно нереальной цифрой для города и его населения в настоящее время. При этом не учтены потребности в развитии инженерной инфраструктуры и сноса ветхого жилья. Следовательно, социальные нормативы в жилищном хозяйстве являются скорее долгосрочными стратегическими ориентирами, нежели текущими показателями.

Подобным же образом можно вести речь о формировании инвестиционной политики в других сферах деятельности, где существуют или могут быть разработаны и приняты социальные нормативы. Сами социальные нормативы при этом могут носить целевой характер, т. е. через их развитие будет осуществляться инвестиционное развитие территорий и отраслей. При этом нормативы могут изменяться от минимальных (физиологических) уровней до уровня полной удовлетворенности потреби-

³ Данные из «Программы социально-экономического развития города Улан-Удэ на период 2008–2017 годы». Улан-Удэ, 2008 г.

тельских запросов⁴. Иначе они подразделяются на следующие ступени:

- минимальный прожиточный социальный норматив;
- норматив реальных возможностей региона;
- норматив по средне российскому уровню;
- норматив на общемировом уровне;
- норматив максимума потребительского спроса.

Естественно, государственная и муниципальная политика инвестиций в условиях ограниченности ресурсов на ближайшую перспективу может ориентироваться на средне российский уровень, постепенно достигая мировой уровень удовлетворения потребительского спроса. При этом именно достигаемый социальный норматив может стать критерием минимума вложения государственных и муниципальных инвестиций в развитие различных отраслей.

Разумеется, социальный норматив как целевой инструмент определения потребностей в инвестиционном развитии обладает недостатком невозможности полного учета индивидуального и изменчивого потребительского спроса, но в среднем для экономики региона нормативный подход достаточно адекватно отражает потребности в инвестиционном развитии.

В экономической теории предполагается, что мультипликатор является абсолютно прогнозируемой величиной. Однако можно отметить, что на самом деле в рыночной экономике социальный мультипликатор разделяется на две составляющих: социально-бюджетную часть услуг для населения, обеспеченную государством и коммерческую часть, обеспеченную инвестициями населения и частных лиц.

$$\Delta C = m_z * \Delta I_z + m_k \times \Delta I_k. \quad (3.2)$$

Если государственные социальные мультипликаторы являются действительно в какой-то мере предсказуемы и прогнозируемы, то коммерческие социальные индикаторы являются бо-

⁴ Более подробно в книге автора: Управление изменениями в социальных транзитивных отраслях. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2002. — 158 с.

лее вероятностными величинами, которые зависят от ряда факторов.

К таким факторам относятся, в первую очередь, склонность населения к росту потребления социальных услуг, определяемая в свою очередь через мультипликатор роста доходов населения который завязан на общий рост валового национального дохода.

$$m_k = A \times B \times m, \quad (3.3)$$

где A — коэффициент связи роста дохода населения и его потребления социальных услуг;

B — зависимость дохода населения от роста ВРП;

m — инвестиционный мультипликатор.

Мультипликатор увеличивается в том случае, когда потребители склонны использовать прирост их доходов для наращивания потребления. Напротив, он уменьшается, если усиливается склонность потребителей к накоплению сбережений.

Социальный эффект от внедрения инвестиционных проектов традиционно оценивают в количестве вновь созданных рабочих мест и величины сгенерированной проектом заработной платы и иных социальных выплат. В краткосрочном плане, особенно в условиях проблемных территорий такой подход оправдан. Однако для стратегической оценки социальной эффективности данных показателей будет недостаточно. Действительно в стабильно развивающейся экономической системе количество рабочих мест в новых проектах будет скорее ограничением (особенно в условиях демографического кризиса), а заработная плата усредняется и является вторичным показателем от добавленной стоимости, т. е. степени инновационности проекта. Очевидно, что для оценки долгосрочного социального эффекта необходимы другие показатели.

Первыми из них будут социальные нормативы, являющиеся в настоящее время целевыми критериями программ социально-экономического развития. Действительно, через установление и достижение обоснованных социальных нормативов, можно оценить эффективность инвестиционной политики для населения, особенно в сравнении с другими регионами. Социальные нормативы будут являться также основой для разработки инвестици-

онных программ и расчета потребностей в их финансировании. Следует отметить, что именно через достигнутые и планируемые социальные нормативы проверяется реальность инвестиционных программ. Так некоторые расчеты показывают, что в ряде случаев общероссийские социальные нормативы для ряда регионов не достижимы в ближайшем будущем и являются скорее политическими показателями, чем реальными экономическими критериями.

Вторым аспектом расчета социального эффекта будет устойчивое развитие и нарастание экономического потенциала системы. Критерием роста экономического потенциала будет являться предельное значение широко распространенного показателя ВРП на душу населения. Под предельным значением понимается значение ВРП при условии полного использования производственных мощностей промышленности. Разумеется, этот показатель будет оценочным, так как использование мощностей является результатом конкретной рыночной ситуации, но в первом приближении, при увеличении экономической активности в регионе именно он будет определять возможность быстрого развития без вложения больших инвестиционных средств для увеличения мощностей производственной системы. В настоящее время ВРП на душу населения в Республике Бурятия значительно отстает от среднероссийских и региональных показателей.

Для более точного использования возможно введение отраслевых коэффициентов, корректирующих значение спроса на продукцию в зависимости от рыночной ситуации. Таким образом, показатель роста экономического потенциала будет равен.

$$\text{Эс} = \Delta \text{ВРП} = \Sigma (\text{ВРП от. макс.} \times \text{К от. спроса}) : \text{Ч населения.} \quad (3.4)$$

Третьим подходом является социальный эффект рассчитанный через не упущение будущей выгоды. Речь идет о правильности выбора направления инвестиционной политики. Для сравнения необходим расчет вмененного продукта, получаемого при всех вариантах инвестиционной политики и расчет реальных потерь от отсутствия альтернативного продукта. В этом случае эффект будет заключаться в разнице между расчетом по

выбранному направлению вложений и максимальному (минимальному) альтернативному варианту.

$$\text{Эс} = (\text{ВРП от} + \text{П от})1 - (\text{ВРП от} + \text{П от}) \text{ мин (мах)}. \quad (3.5)$$

Четвертым подходом является расчет социального эффекта через рост объемов потребления. Дело в том, что в инвестиционном процессе возникает следующая цепочка. Инвестиции, через рост объемов производства и качества услуг приводят к росту затрат и росту цен, а следовательно к снижению реальных денежных доходов населения. Рост доходов не всегда в результате инвестиционной политики опережает или равен росту цен на продукцию. Особенно это характерно для базовых отраслей (ЖКХ, энергетика), где инвестиции дают долгосрочную или косвенную отдачу и практически всегда приводят либо к уменьшению объемов потребления данных товаров (услуг) либо к реструктуризации расходов населения для поддержания потребления продукта данной отрасли на прежнем уровне за счет других факторов.

В развитие предыдущего подхода возможен пятый подход к социальному эффекту от инвестиций через реструктуризацию семейных затрат. Критерием будет снижение семейных затрат на продукт данной отрасли без уменьшения его потребления.

Возможен также подход к социальному эффекту через реструктуризацию затрат трудового времени. Критерием будет снижение доли неоплаченного труда в балансе времени населения. Этот критерий отражает уровень жизни населения в целом и возможность эффективного приложения производительных сил. Он показывает уровень благополучия общества.

Рассмотренные выше подходы к оценке социального эффекта от инвестиций показывают, что социальный эффект носит скорее стратегический характер и проявляется обычно за рамками горизонта расчета инвестиционного проекта. Поэтому можно считать, что срок реализации инвестиций будет складываться из инвестиционного лага (когда инвестиции начнут отдачу), срока экономической окупаемости (возврата первоначальных средств и получения запланированной прибыли) и срок социальной окупаемости (реальной социальной отдачи для населения).

$$T_{\text{и}} = T_{\text{л}} + T_{\text{эо}} + T_{\text{со}}. \quad (3.6)$$

Таким образом, оценивая эффективность инвестиций в социальную сферу и социальных последствий инвестиций в экономику, можно оценить инвестиционный социальный потенциал.

Оценка резервного социального потенциала является скорее философской проблемой, так как возможности и запросы общества безграничны. Но при этом следует отметить, что резервный социальный потенциал также имеет тенденции к снижению и переходу в эксплуатируемую и инвестиционную составляющие социального потенциала. Причем зачастую этот процесс идет более высокими темпами, чем в экономическом потенциале.

Социальная привлекательность является критерием более высокого уровня, чем инвестиционная привлекательность, хотя они и взаимосвязаны (рис. 3.3.).

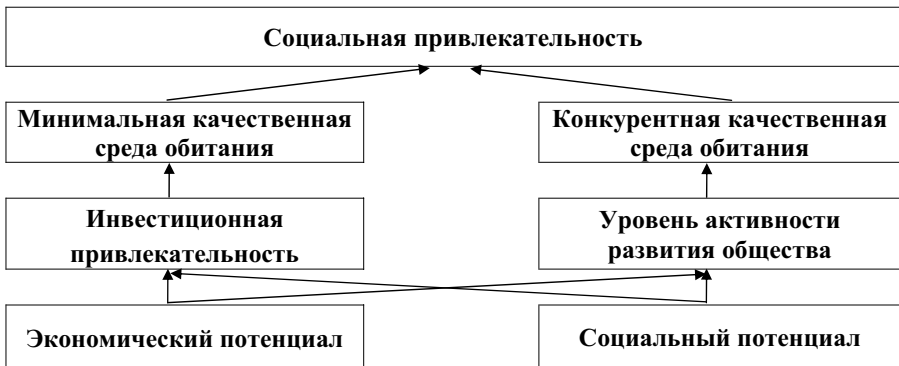


Рис. 3.3. Социальная привлекательность территории

Рассматривая социальную привлекательность региона можно сформулировать следующую парадигму опережения социального роста возможностей реального инвестиционного роста. Эта парадигма заключается в следующем — рост потребностей населения ведет к росту социальных нормативов потребления, что в свою очередь требует роста потребностей в инвестициях. В большинстве случаев реальных инвестиционных ресурсов ре-

гиона не хватает и как следствие это ведет к проблеме обеспечения баланса инвестиционных ресурсов. Стратегии решения данной проблемы возможны только в уменьшении воспроизводственной системы, росте производительности системы или изыскании дополнительных инвестиционных ресурсов как внутри, так и вне системы.

ГЛАВА 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

4.1. Оценка социально-экономического развития муниципальных образований Республики Бурятия

Республика Бурятия входит в состав Сибирского федерального округа и занимает пограничное положение с Монголией. Площадь Республики Бурятия составляет 351,6 тыс. м²⁵.

В Республике Бурятия 296 муниципальных образований, в том числе 21 муниципальный район, 2 городских округа и 273 сельских и городских поселения. Столица Республики Бурятия — г. Улан-Удэ.

На 1 января 2010 г. в Республике Бурятия проживало 963 тыс. человек, плотность населения составляет 2,7 человека на 1 м². С 2008 по 2010 г. численность населения увеличилась на 3,6 тыс. человек. Более 40% населения Республики Бурятия проживает в сельской местности.

Территория Республики Бурятия отличается сложностью условий из-за горного рельефа, который формируется хребтами Восточного Саяна, Байкальской горной областью, Селенгинским среднегорьем и Витимским плоскогорьем. Климат в республике резко континентальный с холодной продолжительной мало-снежной зимой и коротким теплым летом.

Почти вся территория Республики Бурятия входит в Байкальскую природную территорию, занимая 42,6% центральной экологической зоны (37,73 тыс. м²) и 74,7% буферной экологической зоны (163,755 тыс. м²), что определяет необходимость использования специальных режимов хозяйствования. В этой связи на хозяйственный комплекс Республики Бурятия ложится наибольшая экологическая нагрузка, связанная с сохранением уникальной экологической системы озера Байкал.

⁵ Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы.

Республика Бурятия обладает значительным потенциалом разведанных запасов минерального сырья, который оценивается в 135 млрд долл. США. В недрах Республики Бурятия сосредоточено 48% российских запасов цинка и 24% свинца, 27% вольфрама, 23% урана, 20% молибдена, 16% флюорита, 15% хризотил-асбеста.

Общий земельный фонд Республики Бурятия составляет 35,1 млн га, из них более 70% земли лесного фонда. Общий запас древесины составляет 2244 млн м³.

Республика Бурятия по объемам добычи (вылова) водных биоресурсов входит в число основных субъектов Российской Федерации, где развито рыболовство в пресноводных водоемах и предполагается дальнейшее активное развитие такой рыбохозяйственной деятельности.

Социально-экономическое развитие Республики Бурятия за 2008–2010 гг. характеризуется опережающим ростом основных макроэкономических показателей в сравнении со среднероссийскими. Так, за 2008–2010 гг. по предварительной оценке отмечается прирост ВРП республики и ВВП страны в действующих ценах — 33,1% и 30,7% соответственно. При этом в республике выше, чем среднем по Российской Федерации, прирост промышленного производства (40,9% и 24,4% соответственно), инвестиций в основной капитал (42,1% и 30,2%), оборота розничной торговли (52,3% и 47,2% соответственно) и платных услуг населению (47,1% и 42,7% соответственно). Также в республике меньше совокупный за 3 года прирост инфляции (32,3% и 33,1% соответственно).

В республике за 2008–2010 гг. выше, чем в среднем по стране показатели роста реальных располагаемых денежных доходов (114,6% и 8,1% соответственно), динамика внешнеторгового оборота (6,6% и 4,7% соответственно). Вместе с тем по итогам реализации первого этапа Программы в республике ниже, чем в среднем по России динамика развития сельского хозяйства (46,2% и 48,6% соответственно) и реальной заработной платы (11,6% и 12,1% соответственно).

В республике сложными остаются проблемы безработицы и уровня жизни населения. При этом отставание от среднероссийского уровня сокращается.

Таблица 4.1

**Динамика макроэкономических показателей
Республики Бурятия в сравнении со среднероссийскими
(в действующих ценах, к 2007 г.)**

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г., оценка
Индекс потребительских цен, % (декабрь к декабрю)			
Республика Бурятия	112,6	121,6	132,3
Российская Федерация	113,3	123,3	133,1
Валовой (внутренний) региональный продукт, %			
Республика Бурятия	115,0	116,1	130,7
Российская Федерация	124,6	117,4	133,0
Промышленное производство, %			
Республика Бурятия	121,2	128,4	140,9
Российская Федерация	119,7	107,7	124,4
Продукция сельского хозяйства, %			
Республика Бурятия	122,2	129,0	146,2
Российская Федерация	134,2	139,0	148,6
Инвестиции в основной капитал, %			
Республика Бурятия	122,1	124,1	142,1
Российская Федерация	130,8	118,1	130,2
Внешнеторговый оборот, %			
Республика Бурятия	108,5	112,3	106,6
Российская Федерация	132,1	85,7	104,7
Оборот розничной торговли, %			
Республика Бурятия	125,0	137,6	152,3
Российская Федерация	128,0	134,4	147,2
Платные услуги населению, %			
Республика Бурятия	122,8	131,6	147,1
Российская Федерация	118,7	108,3	142,7
Уровень общей безработицы, %			
Республика Бурятия	89,9	109,3	100,0
Российская Федерация	103,2	136,5	130,2
Реальные располагаемые денежные доходы населения, %			
Республика Бурятия	111,4	116,8	114,6
Российская Федерация	101,9	104,2	108,1
Реальная заработная плата, %			
Республика Бурятия	110,9	110,8	111,6

ления, однако по данному показателю Тарбагатайский район (5,2) уступил Кяхтинскому (8,8) району (табл. 4.2).

Таблица 4.2

**Территория и население Республики Бурятия
на 1 января 2009 г.***

Район	Площадь территории, тыс. км²	Население, тыс. чел.	Плотность населения, чел/км²
Бичурский	6,2	27	4,4
Джидинский	8,6	30,9	3,6
Еравнинский	25,6	18,6	0,7
Заиграевский	6,6	49,1	7,4
Закаменский	15,3	30,2	1,9
Иволгинский	2,7	33	12,2
Кабанский	13,5	64,4	4,8
Кижингинский	7,9	19	2,4
Кяхтинский	4,7	41,2	8,8
Мухоршибирский	4,5	27,8	6,2
Прибайкальский	15,5	29,4	1,9
Селенгинский	8,3	46,3	5,6
Тарбагатайский	3,3	17,1	5,2
Тункинский	11,8	22,8	1,9
Хоринский	13,4	19	1,4
Баргузинский	18,6	25,6	1,4
Баунтовский	66,8	10,3	0,1
Курумканский	12,5	15,5	1,2
Муйский	25,2	14,8	0,6
Окинский	26	5,2	0,2
Северо-Байкальский	54,1	14,7	0,3

* По данным статистического бюллетеня «Социально-экономического мониторинга районов республики Бурятия за 2009 г. Статистический бюллетень № 01-01-06».

К самым слабозаселенным районам относятся Баунтовский, Окинский и Северобайкальский районы — 0,1, 0,2, 0,3 чел./км² соответственно.

Производственный потенциал обеспечивает возможность совершенствования структуры экономики, обновления фондов хо-

зайствующих субъектов, совершенствования технологий, появления новых производств и продуктов и т. д.

Состояние промышленности в районах оценивается по объему промышленной продукции, приходящемуся на одного жителя. Так, из рисунка 2 видно, что лидером по данному показателю является Окинский район (420 965,8 руб.) далее за ним следует Муйский район со значением 206 205,1 руб., высокие значения данных показателей обеспечивается благодаря добыче полезных ископаемых. Селенгинскому району соответствует третий по величине показатель равный 81 040,63 руб., следом идет Баунтовский район (74 430,39 руб.). К районам, в которых приходится менее 1000 руб. на одного жителя, относятся следующие Баргузинский, Курумканский, Кижингинский, Хоринский, Кяхтинский и Джидинский районы — 170,89 руб., 281,35 руб., 290,32 руб., 399,68 руб., 570,85 руб., 817,15 руб. соответственно (рис. 4.2).

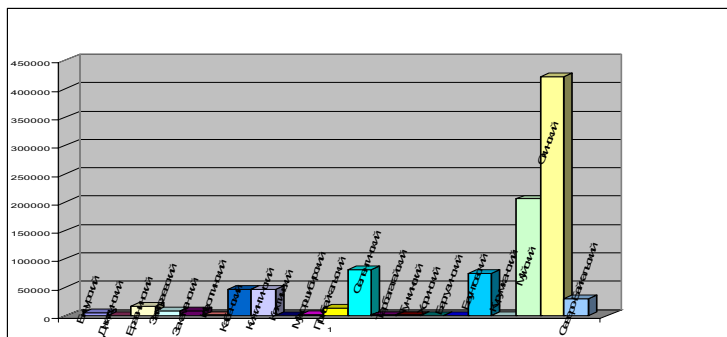


Рис. 4.2. Объем промышленной продукции, приходящийся на 1 жителя

Структурный анализ важнейших видов промышленной продукции показал, что за анализируемый период часть рассматриваемых районов освоили новые виды производств, другие же наоборот их свернули.

Так, к числу таких районов можно отнести Баргузинский, Кижингинский, Курумканский, Муйский, Мухоршибирский, Северобайкальский, Тарбагатайский, Хоринский, Закаменский. В структуре экономики данных районов преобладают такие виды производств как теплоэнергия, производство деловой древесины, пило-

материалов, а также вывоз древесины. Тункинский район — единственный район, который в 2009 г. не занимался лесоматериалом, а именно вывозом древесины, производством деловой древесины и пиломатериалов.

Однако в предыдущие годы (2006, 2007, 2008) большинство районов кроме указанных видов деятельности занимались производством продовольственной продукции, а именно уловом рыбы, товарно-пищевыми производством, включая рыбные консервы, изюм (Баргузинский район); колбасные изделия, хлебобулочные изделия, масло животное, сыры и творог, газетные издания (Кижингинский, Муйский, Мухоршибирский, Баунтовский, Прибайкальский, Селенгинский районы); швейные изделия, мука, крупы (Курумканский, Бичурский районы); мясо, включая субпродукты, кондитерские изделия (Тарбагатайский, Тункинский, Хоринский районы), овчинно-шубные и швейные изделия, изделия колбасные (Джидинский район). Исходя из этого можно сказать, что потенциал развития у каждого из упоминаемого районов есть, однако в силу различных причин он, мягко говоря, не используется.

Районы, которые освоили новые виды производств Джидинский (швейные изделия), Кабанский район (масло животное, сыры и творог, цельномолочная продукция), Прибайкальский район (кондитерские изделия). На основании этого можно сказать, что перечисленные районы в поиске «дополнительных точек роста».

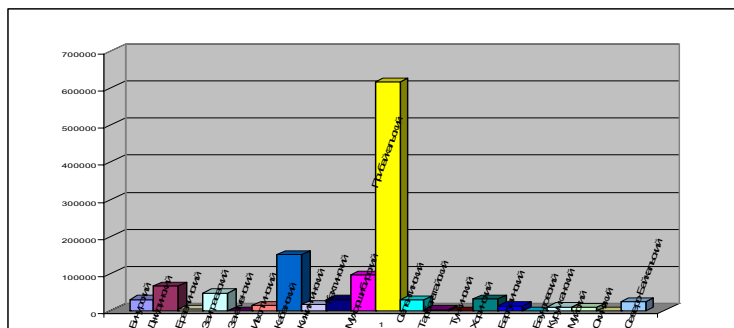


Рис. 4.3. Сельскохозяйственное производство Бурятии

Сельскохозяйственное производство наиболее развито в Прибайкальском, Кабанском, Мухоршибирском, Джидинском, Заиграевском и Хоринском районах, объясняется это климатическими условиями. Наименьшие показатели в Закаменском, Баунтовском, Тарбагатайском и Еравнинском районах. Абсолютно неразвито сельское хозяйство в Окинском районе в силу климатических условий, также оно неразвито в Тункинском районе (рис. 4.3).

Для распределения районов по уровню развития сельского хозяйства применен расчетный показатель — объем валовой продукции сельского хозяйства на душу населения. Здесь лидируют районы, где хозяйство имеет сельскохозяйственное направление — Прибайкальский, Мухоршибирский, Прибайкальский, Джидинский, Хоринский, Северобайкальский, Бичурский. Во всех остальных районах приходится менее 1000 руб. на 1 жителя (рис. 4.4).

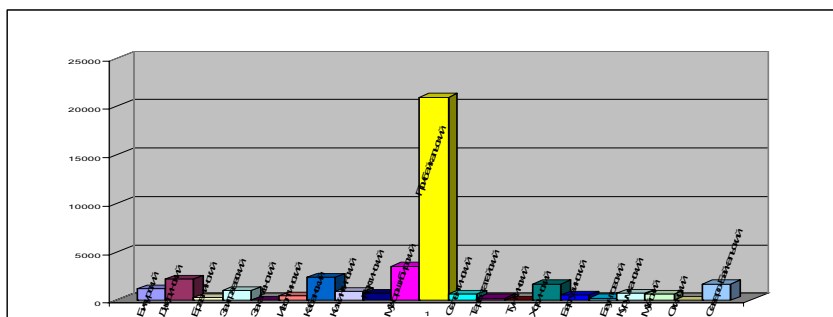


Рис. 4.4. Объем сельскохозяйственной продукции, приходящейся на одного жителя

Опыт показывает, одним из главных условий для экономического роста является трудовой потенциал людей, основой которого является физическое и духовное здоровье.

Как было сказано выше, Иволгинский, Кяхтинский, Мухоршибирский районы, самые густонаселенные районы. Однако в Мухоршибирском районе наблюдается ежегодное миграционное снижение. В Кяхтинском районе в 2007 г. наблюдался естественный прирост населения (+145 чел.), затем наблюдается миграционное снижение и достигается максимум по этому по-

казателю (–206 чел.). Иволгинский район единственный район, в котором не зарегистрирован миграционный отток, однако наблюдается ежегодное снижение миграционного потока с +906 до +119 чел. Самый большой отток населения наблюдается в Закаменском, Селенгинском и Муйском районах (рис. 4.5).

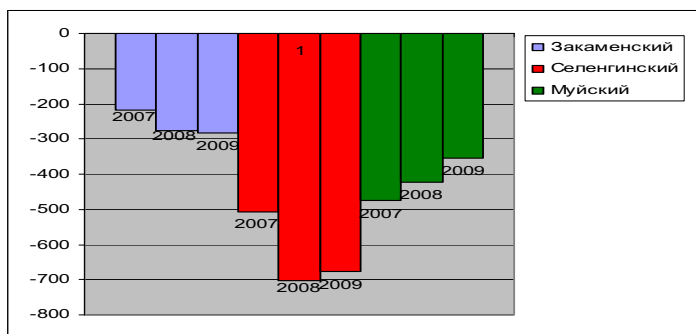


Рис. 4.5. Динамика миграционных потоков в районах Бурятии

В Баунтовском, Джидинском районах наблюдается ежегодное увеличение миграционных потоков за последние 3 года. В 2007 г. в Еравнинском районе наблюдался миграционный приток (+16 чел.), с 2008 г. наблюдается миграционный отток (–55 чел.), число выбывших в 2009 г. этот показатель увеличился более чем в 4 раза (–207 чел.).

В расчете на 1000 человек населения количество прибывших в 2008 г. выше по сравнению с 2009 г. Наибольшее число прибывших в 2008 г. наблюдается в Иволгинском, Кижингинском, Кяхтинском районах (58,2, 33,2, 32,1 соответственно). Наименьшее число прибывших на 1000 человек населения в Закаменском, Хоринском, Мухоршибирском районах (15,0, 17,6, 18,8 чел. соответственно). В 2009 г. произошло снижение данного показателя, Иволгинский район по-прежнему лидирует по данному показателю (43,4), в Кяхтинском районе увеличился приток (23,3 чел.), в 2009 г. Кижингинский район уступил Джидинскому (23,0 чел.).

Однако следует отметить, что в районах, в которых самый высокий отток населения (Муйский, Селенгинский), наблюдается высокая заработная плата, также в число районов, где этот

показатель достаточно на высоком уровне относятся Северобайкальский, Баунтовский, Мухоршибирский, Заиграевский районы (рис. 4.6).

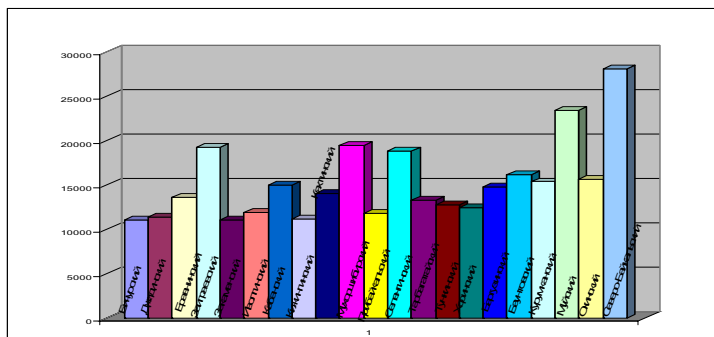


Рис. 4.6. Уровень среднемесячной заработной платы в районах Бурятии

Ситуация с безработицей в районах следующая. Наибольшее количество безработных зарегистрировано в Кабанском, Селенгинском и Заиграевском районах (рис. 4.7). Однако следует заметить, в Кабанском районе зарегистрировано наибольшее количество работающих граждан, тогда как в других районах этот показатель в два с лишним раза меньше. Наряду с этим, в Заиграевском и Селенгинском районах зафиксирована самая высокая заработная плата и миграционные потоки одновременно в этих районах одни из самых высоких. Самые «отсталые» по данному показателю Баунтовский и Окинский районы — 52 и 77 чел. соответственно. Одновременно с этим в Баунтовском районе наблюдается ежегодно увеличивающийся миграционный отток, по заработной плате этот район входит число лидеров, но с наряду с этим количество работающих не на самом высоком уровне (1591 чел.).

Анализ по демографической ситуации показал следующее. В Джидинском районе наблюдается ежегодное увеличение миграционных оттоков, при этом этот район входит в тройку лидеров по естественному приросту населения. Первое место по этому показателю принадлежит Иволгинскому району 355 чел., второе место занял Джидинский район — 293 чел., в Кяхтинском районе этот

показатель равен — 232 человека. Наименьший прирост населения зафиксирован в Северобайкальском, Баргузинском и Бичурском районах — 17, 29, 29 чел. соответственно.

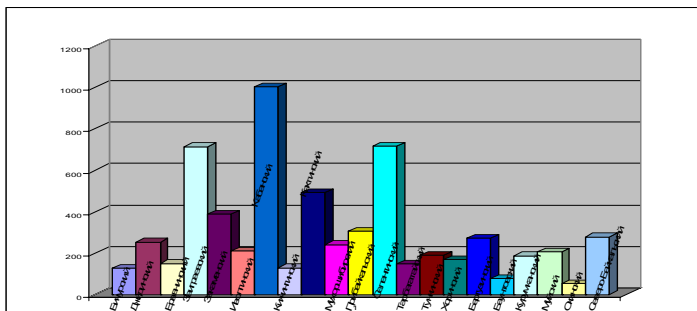


Рис. 4.7. Численность безработных в районах Бурятии

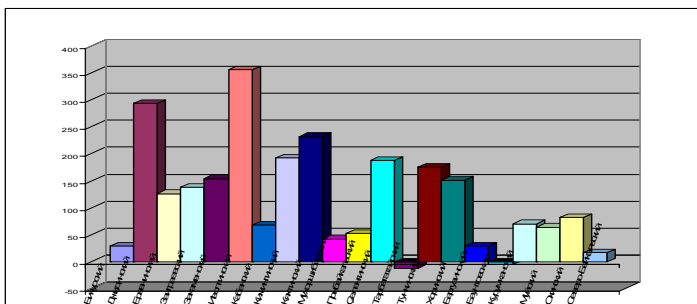


Рис. 4.8. Естественное движение населения по муниципальным районам Бурятии

Однако есть районы, в которых наблюдается противоположная ситуация — естественная убыль населения. К числу таких районов относятся Баунтовский и Тарбагатайский районы — 5 и 12 чел. со знаком минус соответственно (рис. 8).

4.2. Тенденции и перспективы социально-экономического развития

В минерально-сырьевом комплексе велась подготовка межрегиональных инвестиционных проектов, в том числе проект

«Комплексное развитие Забайкалья»⁷. Начата реализация инвестиционного проекта по разработке Озерного месторождения полиметаллов. Подготовлено технико-экономическое обоснование кондиций и пересчет запасов каменного угля Никольского месторождения. Велась доработка технического проекта строительства горнодобывающего предприятия на базе Ермаковского бериллиевого месторождения. Проведена камеральная обработка материалов и технологические испытания лабораторных проб металла на Ореkitканском молибденовом месторождении. Проводились работы по строительству предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана методом подземного выщелачивания. В рамках освоения Окино–Ключевского месторождения бурого угля выполнены буровые и геофизические работы, обработка проб, химико-аналитические работы и гидрогеологические исследования. Ежегодный объем отгрузки добываемых полезных ископаемых составил 5,5–7,2 млрд руб.

На предприятиях крупной промышленности также реализовывались инвестиционные проекты. На ОАО «ОГК-3» — «Гусиноозерская ГРЭС» определен подрядчик по реконструкции энергоблока № 4, в 2009 г. инвестиции на приобретение составили 800 млн руб. На Улан-Удэнской ТЭЦ-1 выполнены работы по реконструкции турбогенератора № 7, проведены монтаж основания фундамента и поставка конденсаторов турбины. Выполнено обоснование инвестиций строительства четырех малых ГЭС в Баргузинском, Джидинском, Курумканском районах. Ежегодный объем вырабатываемой электроэнергии составил 4,2–5,7 млрд кВт·час.

На ОАО «Улан-Удэнский авиационный завод» начата реализация 3-летней Программы технического и технологического перевооружения, которая направлена на увеличение производства вертолетной техники и сокращение издержек производства за счет внедрения нового оборудования и технологий. На ООО «Электромашина» сертифицировано и передано для серийного производства вспомогательных электродвигателей для Улан-Удэнского ЛВРЗ — филиала ОАО «Желдорремаш». Финансо-

⁷ Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы.

вый кризис в наибольшей степени отразился на деятельности ЗАО «Улан-Удэстальмост», где спад производства в 2009 г. составил 37,1%. Однако несмотря на экономические проблемы на предприятии осуществлялось техническое перевооружение.

В агропромышленном комплексе велась подготовка к строительству крупных агрохолдингов, осуществлялось стимулирование перевода личных подсобных хозяйств в субъекты малого предпринимательства, были разработаны и начата реализация приоритетных целевых программ молочного и мясного скотоводства и производства овощей и картофеля. Оказано содействие созданию следующих интегрированных структур в АПК: ООО «Джидинская мясная компания», ООО «АПО «Джидинское», ЗАО «Николаевский», ООО «Эко-Фуд». Принято решение о предоставлении государственных гарантий Республики Бурятия следующим организациям для реализации инвестиционных проектов: ООО «Байкальская инновационная группа «ВАЙТ» на сумму 79,2 млн руб., ООО «Гарантия-2» на сумму 21 млн руб., ЗАО «Свинокомплекс «Восточно-Сибирский» на сумму 623,7 млн руб., ЗАО «Тогтуури» на сумму 10,5 млн руб. Открыты новые производства: мясоперерабатывающая фабрика «Селенга», ООО «Пиката», СПоК «Пищевик» Джидинского района, ООО «Перешеек» Кяхтинского района, ООО «Надежда» Еравнинского района. Продолжено техническое перевооружение на ОАО «Байкалфарм», ЗАО «Амта». Проведена модернизация производственных мощностей в ООО «Кударинское», ООО «Бичурский маслозавод», ООО «Петропавловский мясокомбинат», ОАО «Молоко». Ежегодный прирост сельскохозяйственного производства составил 2,5–3%. Предприятиями пищевой промышленности обеспечен рост производства продукции по всем товарным группам.

Для развития малого и среднего предпринимательства в Республике Бурятия сформирована необходимая нормативная правовая база оказания государственной поддержки. В 2009 г. за счет средств республиканского и федерального бюджетов предоставлено субсидий субъектам малого предпринимательства и организациям инфраструктуры поддержки предпринимательства на сумму более 300 млн руб. Фондом поддержки предпринимательства Республики Бурятия предоставлено поручи-

тельств по кредитам субъектов малого предпринимательства на сумму 126,2 млн руб. 28 субъектам малого предпринимательства. Выдано микрозаймов 30 субъектам малого предпринимательства на сумму 47,1 млн руб.

В туристско-рекреационном комплексе начато строительство объектов инфраструктуры особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Байкальская гавань», велись организационные работы с потенциальными резидентами зоны. Республика активно продвигала туристический имидж на международных выставках и форумах. В целях стимулирования предпринимательской инициативы, привлечения частных инвестиций в турбизнес в 2009 г. 26 субъектам туристской деятельности предоставлена государственная поддержка на сумму 5,7 млн руб. Для развития туризма на территории Республики Бурятия велась подготовка к созданию региональных зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа в г. Улан-Удэ, г. Северобайкальск, Северо-Байкальском, Заиграевском и Тункинском районах. Ежегодный приток туристов в республику составляет 250–300 тыс. человек, а объем платных услуг, оказываемых туристам, составляет 800–900 млн руб.

В рамках развития транспортно-логистического комплекса разработан проект «Реконструкция аэропорта Улан-Удэ», общая сметная стоимость, которой составляет 850 млн руб. Велись подготовительные работы по реконструкции аэропорта в п. Горячинск и морского порта в п. Турка. Подготовлена проектно-сметная документация по реконструкции международного автомобильного перехода «Кяхта» и обустройству автомобильного пункта перехода «Монды». Осуществлялась модернизация существующей сети автомобильных дорог федерального и регионального значения

В социальной сфере проводились работы по переводу бюджетных учреждений в автономные организации. Осуществлялась реализация «Комплексного проекта модернизации образования», создавались альтернативные формы дошкольного образования. Проводились работы по переходу на новые формы и методы социального обслуживания населения. Осуществлялась модернизация системы здравоохранения, направленная на совершенствование качества и доступности оказания медицинской

помощи, повышение эффективности использования ресурсов здравоохранения. Внедрен эксперимент по фондодержанию на уровне амбулаторий общей врачебной (семейной) практики. В течение 2008–2009 гг. введены в эксплуатацию 6 школ в районах республики, здание многофункционального центра Республики Бурятия, спортивные залы и стадионы. Завершено строительство второй очереди 80-квартирного дома для инвалидов-колясочников (на 32 квартиры). Осуществлялась реконструкция здания кинотеатра «Дружба» под размещение Государственного русского драматического театра им. Бестужева, реконструкция Государственного театра оперы и балета, республиканской клинической больницы им. Н. А. Семашко, Центра восточной медицины и другие социальные объекты.

В перспективе рост масштабов производства в минерально-сырьевом комплексе планируется преимущественно за счет ввода новых мощностей. Это создание производств цветных и благородных металлов, в частности в период до 2015 г. планируется строительство горно-обогатительного комбината по освоению Ермаковского месторождения бериллия, Озерного ГОКа на базе Озерного и Назаровского месторождений полиметаллических руд. Начнется разработка Холтосонского и Инкурского месторождений вольфрама с организацией полного производственного цикла переработки руд, включая добычу, обогащение и гидрометаллургическую переработку вольфрамовых концентратов, продолжится работа по освоению Ореkitканского месторождения молибдена и Хиагдинского уранового месторождения. На Окино-Ключевском бурогольном месторождении планируется увеличить производственную мощность до 3 млн т угля в год, что обеспечит развитие угольной отрасли. В золотодобывающей отрасли предусматривается модернизация производства рудника «Кедровский».

ОАО «Хиагда» ведет строительство предприятия по добыче урана способом подземного выщелачивания на Хиагдинском рудном поле. С 2014 г. предприятие планирует ввод промышленной установки с производительностью 1000 т в год с дальнейшим постепенным увеличением мощности предприятия до 1800–2000 т урана в год.

Строительство современных горно-обогатительных комбинатов на базе разведанных месторождений позволит производить

продукцию с более высокой стоимостью. Корпорация «Металлы Восточной Сибири» ведет строительство предприятия по освоению Озерного и Назаровского месторождений полиметаллических руд, производительностью 600 тыс. т руды в год. Планируется строительство горно-обогатительного комбината по освоению Ермаковского месторождения бериллия.

В рамках освоения Ореkitканского месторождения молибдена, запасы которого оцениваются в 249 млн т руды, ведутся геолого-технологические работы. Полученные результаты позволяют разработать технический проект освоения Ореkitканского месторождения.

Начнется разработка Холтосонского и Инкурского месторождений вольфрама с организацией полного производственного цикла переработки руд, включая добычу, обогащение и гидрометаллургическую переработку вольфрамовых концентратов. Проектом предусматривается строительство обогатительной фабрики мощностью 600 тыс. т в год по исходному сырью.

В связи с планируемым увеличением производственной мощности до 3 млн т угля в год на Окино-Ключевского бурогольном месторождении предусматривается создание транспортной инфраструктуры: строительство железной дороги от разреза до ст. Харанхой Восточно-Сибирской железной дороги РЖД и строительство погрузочной станции на разрезе.

В среднесрочной перспективе в золотодобыче ожидается разработка перспективных месторождений рудного и россыпного золота на севере и северо-востоке Республики Бурятия.

Для восполнения сырьевой базы золотодобывающие предприятия будут вести активные геологоразведочные работы. Так, крупнейшее предприятие отрасли ОАО «Бурятзолото» намерено довести до 700 млн руб. бюджет по геологоразведочным работам. Компания будет участвовать во всех конкурсах и аукционах по приобретению лицензий на пользования недрами вблизи действующих рудников на Жановском и Анот-Китойском месторождении.

В среднесрочном периоде ООО «Артель Старателей Западная» продолжит модернизацию рудника «Кедровский» с доведением производственной мощности предприятия по добычи золота до 1 300 кг в год.

Перспективы развития туризма, прежде всего, связаны с созданием в республике особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Байкальская Гавань». Помимо федеральной особой экономической зоны получают свое развитие перспективные территории регионального уровня — Северный Байкал, Этнокольцо Бурятии, Тункинская долина, Энхалук, Южный Байкал, Баргузинская долина, а также Курорты Курумкана.

В среднесрочной перспективе предусмотрено формирование локальных туристических кластеров в границах 15 муниципальных образований республики (города Улан-Удэ, Кяхта и Северобайкальск, Баргузинский, Кабанский, Прибайкальский, Тункинский, Северо-Байкальский, Курумканский, Окинский, Иволгинский, Заиграевский, Тарбагатайский, Кяхтинский, Селенгинский районы). На каждой кластерной территории планируется сформировать зоны экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа, на которых будут создаваться современные всесезонные курорты и гостинично-туристические комплексы.

Основным элементом, обеспечивающим развитие воздушного транспорта в Республике Бурятия, является международный аэропорт Улан-Удэ. Поэтому первоочередной задачей является модернизация его аэродромной и аэропортовой инфраструктуры, которая предполагается за счет средств федерального бюджета в рамках федеральных целевых программ, а также за счет средств частных инвесторов.

Стратегической задачей является создание на существующей базе международного аэропорта Улан-Удэ современного аэропорта с пассажирским и грузовым терминалами на маршруте «Азия–Европа», как основного запасного, так и аэродрома промежуточной посадки для кроссполярных маршрутов. Одновременно предполагается развитие международных маршрутов, связывающих аэропорт Улан-Удэ со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Для обеспечения транспортной доступности населения и обеспечения свободного доступа туристов в район особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Байкальская Гавань» и к другим туристическим достопримечательностям Республики Бурятия, предлагается развитие аэропортов местных воздушных линий и вертолетных площадок.

Предусматривается восстановление аэропорта в с. Горячинск. Для возобновления полетов будет построена искусственная взлетно-посадочная полоса и инфраструктура для обслуживания пассажиров и обеспечения полетов.

Перспективное развитие воздушного сообщения как международного, так и внутреннего невозможно без модернизации парка воздушных судов базовой авиакомпании для международного аэропорта Улан-Удэ — ОАО «Авиакомпания Бурятские Авиалинии». Основным способом получения современных самолетов является получение их в лизинг.

На Восточно-Сибирской железной дороге — филиале ОАО «Российские железные дороги» в среднесрочный период предусмотрено произвести модернизацию (развитие путевых хозяйств, электрификация) Южного хода (Улан-Удэ–Наушки).

В целях промышленного освоения месторождений Озерного рудного узла планируется создание технологического соединения БАМа и Транссибирской железнодорожной магистрали — «Могзон — Новый Уоян».

Стратегия развития агропромышленного комплекса республики в среднесрочной перспективе предусматривает создание нескольких крупных агрохолдингов: мукомольно-макаронного комплекса, агрохолдинга по производству и переработке свинины, предприятия по добыче и переработке рыбы, мясомолочный холдинг, агрохолдинг по производству и переработке зерна. Получат развитие птицеводство и овощеводство.

Для решения поставленных задач планируется:

- создание современного вертикально интегрированного агропромышленного комплекса по производству и первичной переработке свинины, ЗАО «Свинокомплекс «Восточно-Сибирский», на 70 тыс. голов, мощностью 13,1 тыс. т мяса свинины в живом весе в год;

- внедрение высокотехнологичных производств в сельское хозяйство Республики Бурятия, ООО «Байкальская инновационная группа «Вайт», на 1200 голов, мощность 7253,5 т молочной продукции, 1 257 т мясной продукции в год;

- эффективное размещение производства, хранения и первичной переработки картофеля и овощей, ООО «Гарантия-2», мощностью более 20 тыс. т овощей;

- организация молочно-товарной фермы ООО «Тогтуури» на 400 голов мясомолочного направления, производительностью 1 400 т молока и молочных продуктов и 100 т говядины в год;

- строительство и эксплуатация Аграрно-промышленного комплекса «Великое озеро» мощностью 8,5 тыс. т мяса кур и 60 млн шт. яиц в год, тепличное хозяйство мощностью до 3,5 тыс. т овощей в год, мясоперерабатывающий комплекс мощностью 7,5 тыс. т килограмм в год колбасных изделий и субпродуктов.

Структура объема производства сельхозпродукции в территориальном разрезе выглядит следующим образом. Три макрорайона (Центральный, Прибайкальский, Юго-Восточный) производят основной объем сельскохозяйственной продукции (66%). Специализация Центрального макрорайона — овощеводство, картофелеводство, производство и переработка молока, мяса, зерна и производство яйца. Прибайкальский макрорайон формирует 18% и специализируется на мясном и молочном скотоводстве, свиноводстве, зернопроизводстве и кормопроизводстве, добыче и переработке рыбы). Специализация Юго-Восточного макрорайона — мясное и молочное скотоводство, овцеводство, свиноводство, зернопроизводство, картофелеводство, кормопроизводство. В других макрорайонах производство сельхозпродукции занимает 34% от общего объема

Сохранение сложившейся специализации районов на производстве отдельных видов продукции позволит концентрировать имеющиеся производственные, финансовые, трудовые ресурсы на производстве конкурентоспособной продукции, будет способствовать созданию интегрированных структур в АПК республики.

В пищевой и перерабатывающей промышленности:

- обновление основных фондов, создание производств по выпуску конкурентоспособной продукции пищевой и перерабатывающей промышленности на основе реализации инвестиционных проектов;

- ввод в действие и увеличение мощностей по забою скота в Мухоршибирском, Курумканском, Закаменском, Тарбагатайском, Селенгинском районах;

- техническое перевооружение молокоперерабатывающих предприятий (ОАО «Молоко Бурятии», ООО «Мухоршибирское по-

дворье». ООО «Бичуский маслозавод» и др.), организация дополнительных пунктов приемки молока;

- техническое перевооружение мощностей ОАО «Заудинский мелькомбинат» в целях переработки зерна, поставляемого местными сельхозпроизводителями и производства комбикормов;

- увеличение мощностей по производству колбасных изделий в ООО «Бурятмяспром», ООО «Бурятская мясоперерабатывающая компания», ООО «Пиката», мясной фабрике «Селенга», организациях потребкооперации и др.;

- техническое перевооружение существующих мощностей предприятий хлебопекарной отрасли — ОАО «Бурятхлебпром», ООО «Колос», ООО «Хлеб», ЗАО «Возрождение», организаций потребкооперации;

- расширение производства кондитерских изделий в ЗАО «Амта», ООО «Тарко», ООО «Сластена»;

- развитие мощностей по производству пива в ООО «ПК Сибирь», ООО «Котлин», ООО «Даринское», ОАО «Бурятхлебпром»;

- организация новых производств.

Приоритетным направлением среднесрочного развития Республики Бурятия станет формирование лесопромышленного комплекса. В среднесрочной перспективе развитие лесопромышленного комплекса будет основываться на внедрении современных технологий глубокой переработки сырья, повышении конкурентоспособности продукции, повышении производительности труда, более полного вовлечения лесных ресурсов в хозяйственный оборот и на этой основе обеспечения устойчивых темпов роста промышленного производства.

Планируется реализация следующих проектов:

- организация комплексной переработки древесины и строительство инфраструктуры ООО «ЛПК «Байкал-Нордик»;

- создание предприятия по заготовке и глубокой переработке древесины с объемом до 510 тыс. м³ в год на территории Закаменского и Джидинского районов Республики Бурятия ООО «Феникс»;

- строительство предприятия по безотходному производству различных видов продукции из древесины полного цикла,

включая завод по производству древесностружечных плит ЗАО «Ангара-Богучан-Лес»;

- строительство и техническое перевооружение деревообрабатывающих мощностей ОАО «Байкальская лесная компания»;

- строительство деревообрабатывающего комбината на базе инфраструктуры и мощностей Озерного горно-обогатительного комбината;

- строительство лесовозных дорог в Еравнинском, Прибайкальском, Баргузинском, Хоринском и Закаменском районах.

Перспективы развития инновационной деятельности будут связаны с разработкой и реализацией комплекса мер по обеспечению государственной поддержки и привлечению инвестиций в инновационную сферу; созданием условий для развития республиканской инновационной инфраструктуры, в том числе: инкубаторы, технопарки, технополисы, венчурные фонды и другие. В среднесрочной перспективе планируется создание республиканской системы подготовки кадров инновационного менеджмента.

В авиастроении мероприятия будут осуществляться в рамках «Стратегии развития интегрированной структуры российского вертолетостроения на период до 2020 года» разработанной ОАО «Вертолеты России», которая предусматривает:

- создание модификации сертифицированного гражданского вертолета Ми-171А2 в пассажирском и грузовом вариантах (расширение позиций на рынке вертолетов среднего класса за счет предложения вертолета типа Ми-8/Ми-171 с улучшенными и экономическими характеристиками);

- реализацию проектов в рамках Федеральной целевой программы «Развитие оборонно-промышленного комплекса России на 2011–2020 годы» по реконструкции и техническому перевооружению вертолетного и самолетного производства, перевооружение производства для серийного выпуска перспективного скоростного вертолета (ПСВ).

Перспективы развития Улан-Удэнского ЛВРЗ — филиала ОАО «Желдорреммаш» связаны с реализацией инвестиционных планов, направленных на освоение новых видов ремонта пассажирских вагонов и техническое перевооружение.

По итогам реализации инвестиционного проекта «Техническое перевооружение и внедрение новых технологий при произ-

водстве мостовых конструкций» ЗАО «Улан-Удэстальмост» планирует увеличить объем производства до 60 тыс. т в год.

Для обеспечения реализации комплекса мероприятий по развитию промышленности строительных материалов будет реализован ряд инвестиционных проектов.

В частности, строительство нового цементного завода в Муйском районе; завода по производству керамического кирпича в с. Краснаярво Иволгинского района; высокотехнологичного дробильно-сортировочного производства по эффективной переработке и обогащению техногенных отходов для производства высококачественных нерудных стройматериалов; дробильно-сортировочного комплекса по производству гравийно-песчаных смесей; создание в Республике Бурятия минипроизводств по выпуску строительных материалов, модернизация действующих предприятий по производству сборного железобетона.

Будут созданы домостроительный комбинат для возведения каркасных сборно-монолитных зданий мощностью 120–150 тыс. м² в год на базе ОАО «Завод бетых блоков», производство по выпуску эффективных стеновых материалов, в т.ч. блоков из ячеистых бетонов.

Также будут организовано производство теплоизоляционных материалов с использованием местной сырьевой базы; изделий и конструкций для быстровозводимого малоэтажного домостроения; волокнистоцементного автоклавированного листа; плит OSB; сухих строительных смесей.

Одним из главных направлений по развитию человеческого потенциала будет являться формирование условий для комфортного проживания и развития человека. Прежде всего это будет связано с повышением качества предоставляемых государственных социальных услуг в здравоохранении, образовании, культуре, физической культуре и спорте, социальной защите; с развитием учреждений социальной сферы, модернизация социальной и инженерной инфраструктуры, развитием жилищного строительства.

Особое внимание будет уделено повышению конкурентоспособности человеческого потенциала; в том числе проведение активной демографической и миграционной политики; развитие систем образования и здравоохранения как составляющих акти-

вов человеческого капитала; устранение диспропорций на рынке труда; формирование системы занятости и трудовых отношений.

4.3. Развитие территориальных образований

Территория Республики Бурятия условно подразделена на семь макрорайонов (Центральный, Северо-Восточный, Юго-Восточный, Южный, Юго-Западный, Прибайкальский и Северный), сгруппированных по принципам географического положения муниципальных образований в Республике Бурятия, современной специализации экономики, единства инфраструктурной сети, общности проблем и перспектив социально-экономического развития муниципальных образований в Республике Бурятия⁸.

Анализ показывает, что для всех выделенных макрорайонов характерно наличие муниципальных образований как с достаточно высоким уровнем экономического развития, так и отступающих от среднереспубликанских показателей.

В Центральном макрорайоне, за счет г. Улан-Удэ проживает более половины населения Республики Бурятия — 52,2%.

Два макрорайона из семи формируют промышленное производство в Республике Бурятия. На Центральный макрорайон приходится почти 70% объема промышленного производства, на Прибайкальский — 9,9%, что в совокупности дает 80%. Кроме того, существенный вклад вносит золотодобывающие макрорайоны: Северный — 9,3% и Юго-Западный — 4,8%.

Также на территории этих же двух макрорайонов производится одна треть объема сельскохозяйственного производства: Центральный формирует 15,4% продукции сельского хозяйства, Прибайкальский — 16,8%. В целом же все макрорайоны имеют сельскохозяйственную направленность, за исключением Северного. Наибольшую долю дают южные макрорайоны: Юго-Восточный — 27,5% продукции сельского хозяйства, Южный — 17,0%.

⁸ Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы.

Более высокий экономический потенциал названных двух макрорайонов обуславливает их лидерство в привлечении инвестиций: Центральный — 52,8%, Прибайкальский — 14,2%. Также развитие получает за счет реализации инвестиционных проектов в области добычи полезных ископаемых (уран, полиметаллы) Северо-Восточный макрорайон — 13,1% в общем объеме капитальных вложений.

Таким образом, основной экономический потенциал локализован преимущественно в центральной части Республики Бурятия.

Сложившаяся специализация макрорайонов обуславливает вклад территорий в бюджетную систему Республики Бурятия.

Центральный макрорайон, преимущественно за счет г. Улан-Удэ, а также крупных муниципальных районов — Селенгинского и Заиграевского формирует 67,9% налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет Республики Бурятия.

На втором месте также находится Прибайкальский макрорайон, обеспечивающий 8,2% налоговых поступлений. Пять макрорайонов обеспечивают вклад остальных 24%, варьируясь в диапазоне от 2% до 8,2%.

Дифференциация экономического потенциала территорий определяет различия в уровнях налоговых и неналоговых доходов, приходящихся на душу населения: от 1,5 тыс. руб. в Иволгинском районе Центрального макрорайона до 8,2 тыс. руб. в Муйском районе Северного макрорайона. При этом наиболее низкий уровень собственных доходов наблюдается в муниципальных районах с высокой долей сельского хозяйства в экономике.

Наиболее высокий уровень подушевых налоговых доходов приходится на районы с высоким уровнем развития обрабатывающих производств, добычи полезных ископаемых, в сфере транспорта и услуг, что обуславливает наличие дополнительных возможностей для территорий по привлечению инвестиций, увеличению денежных доходов населения и развитию потребительского рынка.

Макрорайоны Республики Бурятия

№	Макро-район	Муниципальные образования	«Точки роста»
1	Центральный	г. Улан-Удэ, Иволгинский, Заиграевский и Селенгинский районы	Развитие инновационного комплекса, туристического комплекса. Создание технопарка, зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного и промышленно-производственного типов. Создание комплекса по производству высоко-технологичной продукции на базе особо чистого кварца
2	Северо-Восточный	Баунтовский эвенкийский, Еравнинский, Кижингинский и Хоринский районы	Восточный производственно-инфраструктурный комплекс (освоение Озерного месторождения полиметаллов в Еравнинском районе, Ореkitканского молибденового и Хиагдинского месторождения урана в Баунтовском районе, Ермаковского бериллиевого месторождения в Кижингинском районе). Развитие агропищевого и лесоперерабатывающего производства в Хоринском районе
3	Юго-Восточный	Бичурский, Кяхтинский, Мухоршибирский и Тарбагатайский районы	Развитие инфраструктурного комплекса международного автомобильного пункта пропуска в г. Кяхта Кяхтинского района. Развитие агропищевого кластера. Развитие угольной промышленности (ОАО «Разрез Тугнуйский», «Бурят-уголь»). Освоение Жарчихинского молибденового месторождения в Тарбагатайском районе
4	Южный	Джидинский и Закаменский районы	Развитие агропищевого кластера. Развитие минерально-сырьевого комплекса на основе добычи угля, вольфрама, молибдена, золота. Развитие лесного комплекса на основе глубокой переработки древесины.

Таблица 4.3 (окончание)

			Строительство автомобильного пункта перехода «Айнек–Гол» в Закаменском районе. Открытие пункта упрощенного перехода «Желтура» в Джидинском районе
5	Юго-Западный	Окинский, Тункинский районы	Развитие туристического комплекса, рекреационных ресурсов, курортов «Аршан», «Нилова Пустынь», «Хонгор–Уула» в Тункинском районе. Развитие агропищевого кластера
6	Прибайкальский	Баргузинский, Курумканский, Кабанский и Прибайкальский районы	Туристический комплекс (особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Байкальская Гавань»). Развитие агропищевого кластера
7	Северный	г. Северо-байкальск, Муйский и Северо-Байкальский районы	Туристический комплекс (зоны экономического благоприятствования туристско-рекреационная типа), Северо-Байкальский производственно-инфраструктурный комплекс (строительство Мокского гидроузла в Муйском районе и горнодобывающих предприятий на базе Холоднинского месторождения полиметаллов и Чулбонского месторождения кварцитов в Северо-Байкальском районе). Строительство цементного завода в п. Таксимо в Муйском районе. Строительство автомобильной дороги от станции Витим до ГЭС (25 км). Реконструкция взлетно-посадочных полос аэропортов п. Таксимо, п. Нижнеангарск

Таким образом, существуют серьезные диспропорции в социально-экономическом развитии территорий Республики Бурятия, ярко проявляющиеся в значительной дифференциации налогового и бюджетного потенциала муниципальных образований.

При инерционном сценарии развития сохранится преобладающая роль в социально-экономическом развитии Республики Бурятия территорий Центрального, Прибайкальского, Юго-Восточного и Северного макрорайонов и, соответственно, возрастет уровень территориальной дифференциации в уровнях социально-экономического развития муниципальных образований.

Наиболее перспективная система мер действенной ликвидации социально-экономических диспропорций муниципальных образований в Республике Бурятия будет осуществляться путем развития региональных «точек роста» как центров межтерриториальных социально-производственных комплексов, реализуемых в рамках оптимистичного сценария.

Реализация оптимистичного сценария приведет к изменению специализации ряда макрорайонов и на этой основе к сокращению территориальных диспропорций, существующих в Республике Бурятия.

Новыми видами экономической специализации Северо-Восточного макрорайона станут добыча урановых руд подземным способом, добыча и обогащение свинцово-цинковой и вольфрамово-молибденовой руд, добыча бериллиевой руды. Качественно расширится сельскохозяйственное производство в части мясного животноводства и мясопереработки, пищепереработки в целом.

На территориях Юго-Восточного макрорайона возникнет новая специализация по оказанию транспортно-логистических услуг, расширится добыча каменного угля, получит развитие традиционное мясо-молочное животноводство и растениеводство.

Территории Южного макрорайона будут специализироваться на расширении добычи золота, каменного угля, вольфрамово-молибденовых руд, углублении процессов лесопереработки. В сельском хозяйстве расширится выращивание кормовых культур, а также мясное животноводство. Также макрорайон включится в развитие транспортно-логистического кластера.

На территории Юго-Западного макрорайона укрепится специализация по оказанию туристско-рекреационных услуг.

Виды экономической специализации Северного макрорайона расширятся за счет создания туристской-рекреационной зоны, новых энергетических мощностей, развития транспортно-логистических услуг, промышленности строительных материалов.

На территориях Центрального и Прибайкальского макрорайонов расширение видов специализации связано с созданием и развитием транспортно-логистического кластера, инновационных видов экономической деятельности и развитием туристского комплекса, в рамках которого получит развитие индустрия гостеприимства, создание модельных экологических поселений на прибрежных к озеру Байкал землях.

Реализация этих основных направлений и проектов значительно расширит специализацию макрорайонов Республики Бурятия. Это позволит диверсифицировать структуру экономики территорий, увеличить налогооблагаемую базу консолидированного и местных бюджетов и расширить возможности органов местного самоуправления по повышению доходной базы бюджетов муниципальных образований и снижению их зависимости от финансовой помощи вышестоящих уровней бюджетной системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аганбегян С. И.* Основные методические положения оптимизации и размещения производства. М., 1978.
2. *Акофф Р.* Планирование будущего корпорации. М.: Прогресс, 1985. — 327 с.
3. *Багинова В. М.* Инвестиции — источник экономического и социального динамизма. Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2000.
4. *Голубицкая Т. С.* Оптимизация размещения промышленного производства в экономических районах. М., 1986.
5. *Дудкин В., Петров Ю.* Индикативное планирование — механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой // Российский экономический журнал. 1998. № 6.
6. *Задорозный В. Н.* Комплексный анализ развития территориально-отраслевой системы // Бухгалтерский учет. 1991. № 8.
7. *Мельников С. Б.* Формирование корпоративного управления муниципальными образованиями России в условиях кризиса. М.: ИГ «АриНА», 1996. — 192 с.
8. *Морозова Т. Г.* Региональная экономика. М.: ЮНИТИ, 1998.
9. Отчет по программе ТАСИС «Экономические реформы в России: региональный аспект». Национальная электронная библиотека, 1996.
10. *Попов Г. Х.* Эффективное управление. М.: Экономика, 1985. — 432 с.

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ

Б. Б. Шаралдаев, В. Г. Беломестнов

**Развитие муниципальных
образований: проблемы
и перспективы**

Монография

Заведующий редакцией научной и учебно-методической литературы
Издательства СПбУУиЭ *Блажко А. В.*

Подписано в печать 20.12.2011 г.
Формат 60х84 $\frac{1}{16}$. Уч.-изд. л. 6,71. Усл. печ. л. 8,5.
Тираж 500 экз. Заказ №

Издательство Санкт-Петербургского университета
управления и экономики
198103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр. 44, л. А
(812)448-82-50
E-mail: izdat-ime@spbume.ru
izdat-ime@yandex.ru

Отпечатано в типографии ООО «Инжиниринг сервис»
191186, Санкт-Петербург, ул. Циолковского, д. 13, лит. Д