Л. В. Ларченко

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ СУБЪЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ СЕВЕРА: АНАЛИЗ И СОГЛАСОВАНИЕ ПРОТИВОРЕЧИЙ

Проанализированы противоречия в экономических интересах основных субъектов хозяйственной системы нефтедобывающих регионов Севера и разработаны теоретические подходы к их согласованию. В основу статьи положены материалы исследования, проведенного в Ненецком автономном округе в рамках проекта «Большеземельская тундра».

L. Larchenko

STRATEGIC INTERESTS OF SUBJECTS OF REGIONAL ECONOMY OF REGIONS OF THE NORTH: ANALYSIS AND COORDINATION OF CONTRADICTIONS

Contradictions in economic interests of the main actors of economic system of Northern oil producing regions are analyzed, and theoretical approaches to coordinating them are developed. Materials of the research conducted in Nenetsia autonomous region in the framework of the project «Bolschezemelnaya tundra» are used as the basis of the approach.

Мы рассмотрим одну из острейших проблем развития нефтедобывающих регионов Севера — столкновение и переплетение интересов основных субъектов региональной экономики. Сложный клубок противоречий прослеживается, прежде всего, во взаимодействии федеральных и региональных государственных органов управления, нефтедобывающих компаний, главным образом вертикально интегрированных (ВИНК), коренных малочисленных народов Севера (КМНС), занимающихся традиционными видами хозяйственной деятельности. Основные субъекты региональной экономики Севера, как правило, по-разному видят направление развития ресурсодобывающих регионов в длительном периоде.

Основная причина (природа) противоречий этих субъектов — распределение нефтяных доходов, их количество, темпы и масштабы нефтедобычи.

Исследования проблем развития добывающих регионов на примере Ненецкого автономного округа (НАО) показали, что в государственной политике развития нефтедобывающих регионов Севера необходимость учета интересов основных субъектов региональной экономики игнорируется. Отсутствие государственной политики с механизмами согласования интересов приводит к тому, что другие субъекты региональной экономики не только не заинтересованы в ее соблюдении, но и зачастую выстраивают собственные стратегии, что снижает общую эффективность развития региона.

Кроме того, в целях наиболее эффективного развития ресурсодобывающих регионов российского Севера государственному регулированию целесообразно не только ориентироваться на общие (агрегированные) интересы основных субъектов региональной экономики, а учитывать внутреннюю неоднородность интересов каждого из субъектов. Нами выделены в составе каждого из основных субъектов региональной экономики интересы отдельных составляющих, а также показаны особенности их интересов (табл. 1).

Таблица 1

Соотношение интересов основных субъектов региональной экономики в ресурсодобывающих регионах Севера

Субъекты экономики		Цели и задачи
Федеральный центр	Президент РФ	Обеспечение общенациональных интересов; политическая и социальная стабильность
	Правительство РФ и министерства	Рост нефтедобычи, получение сверхприбыли, максимальное наполнение федерального бюджета в коротком периоде
	Федеральное собрание	Использование сырьевых регионов в качестве доноров для дотационных регионов
Субъект Федерации	Органы власти и управления субъекта федерации	Равномерное поступление доходов рентного характера в длительном периоде; экологическая безопасность; обеспечение региональных интересов; устойчивое региональное развитие в длительном периоде; эффективное функционирование систем жизнеобеспечения населения; максимальное наполнение регионального бюджета; реструктуризация экономики; комплексное развитие территории
	Население	Равномерное поступление доходов рентного характера в длительном периоде; повышение занятости, реструктуризация экономики; экономическое благополучие; социальные гарантии
Добывающие компании	Собственник	Рост нефтедобычи; получение максимальной прибыли; обеспечение максимально быстрого возврата инвестиций; уклонение от налогов; оптимизация прибыли путем оффшоров, трансфертного ценообразования и т. д.; занижение дивидендов акционерам
	Компания	Рост нефтедобычи; получение максимальной прибыли; уклонение от налогов; оптимизация прибыли путем применения оффшоров и трансфертного ценообразования; стремление к реинвестированию прибыли в развитие компании и к получению выгод в долгосрочном периоде; занижение дивидендов акционерам
	Трудовой коллектив	Рост нефтедобычи; получение максимальной прибыли; развитие компании в долгосрочном периоде; социальные гарантии
	Миноритарный акционер	Рост нефтедобычи; получение максимальных дивидендов
Коренные малочисленные народы Севера	практически утратившие свою этнокультурную самобытность	Равномерное поступление доходов рентного характера в длительном периоде; получение разного рода прав и льгот, обусловленных их этническим происхождением; повышение занятости; реструктуризация экономики

Интересы		Цели и задачи
	не занятые в традиционных отраслях и подвергшиеся ассимиляции	Умеренный рост нефтедобычи; сохранение среды обитания и традиционных видов хозяйствования; повышение занятости; реструктуризация экономики; экономическое благополучие; социальные гарантии
	сохранившие самобытные доиндустриальные черты в хозяйственном укладе и мировоззрении	Сокращение нефтедобычи; сохранение среды обитания и традиционных видов хозяйствования; решение проблемы собственности на землю; создание нормативной и экономической базы хозяйственной деятельности

У каждого субъекта хозяйствования и управления — свои цели и предпочтения, некоторые из них становятся конкурирующими или противоречащими. Кроме того, следует отметить неравноправие субъектов, и, как следствие, получение доходов одними в ущерб другим. Это создает предпосылки для возникновения многочисленных социально-экономических конфликтов.

Федеральный центр в рамках рассматриваемых отношений представлен, как минимум, тремя субъектами:

1. Президент РФ, издающий указы, которыми утверждаются основные направления региональной политики, намечаются основные пути реформирования экономики (приватизация, земельная реформа, недропользование и т. д.), а также конкретные меры селективной поддержки того или иного региона.

2. Совокупность субъектов федерации, реализующих свои интересы через высшие законодательные органы — палаты Федерального Собрания, и через результаты их деятельности — федеральные законы, которые определяют смысл и механизм государственной поддержки регионального развития.

3. Правительство РФ и его министерства, которые принимают соответствующие решения, а главное, — подкрепляют их определенными финансовыми ресурсами. Кроме того, министерства реализуют и нормативные акты, принимаемые Федеральным Собранием РФ и Президентом РФ.

Регион также не однороден. Основными его субъектами являются руководители субъектов федерации и население. Интересы руководителей не всегда совпадают с интересами всего населения, поскольку представляют интересы многих социальных групп и хозяйствующих субъектов территории. Позиция предпринимателей и руководителей ведущих предприятий оказывает существенное влияние на формирование экономической политики региона посредством лоббирования их интересов.

Не однородны даже сообщества КМНС. Аборигенное население Севера можно условно поделить на три группы: городское население, практически утратившее свою этнокультурную самобытность; население, проживающее в поселках, не занятое в традиционных отраслях и подвергшееся ассимиляции; население, сохранившее самобытные доиндустриальные черты в хозяйственном укладе и мировоззрении. Интересы этих групп противоречивы. Если рассматривать две крайние группы коренного населения Севера — «городскую» и «стойбищную», то можно предположить, что в интересы первой входят претензии на получение разного рода прав и льгот, обусловленных их этническим происхождением. Проблемы второй группы связаны с сохранением среды обитания и традиционного хозяйства, с решением проблемы собственности на землю, с разработкой нормативной и экономической базы хозяйственной деятельности.

В представленной статье мы будем иметь в виду преимущественно те группы населения, которые не утратили самобытные черты в хозяйственном укладе и мировоззрении.

Нефтяной сектор также не однороден и его субъекты (организации) проявляют интересы, от которых зависит как корпоративное управление и политика ВИНК, так и успешность развития территории. К их числу относятся интересы: собственника, нефтяной компании, трудового коллектива, миноритарных акционеров. Зачастую в современной действительности многие собственники стремятся к оптимизации прибыли путем оффшоров, трансфертного ценообразования, ориентируются на обеспечение максимально быстрого возврата инвестиций, в то время как компания в целом заинтересована в долгосрочных выгодах, в реинвестировании прибыли в развитие. Преобладание интересов собственника или компании над интересами миноритарных акционеров, выражающееся в занижении дивидендов, в конечном счете приводит к уменьшению инвестиционной привлекательности отрасли в глазах потенциальных инвесторов, что противоречит государственной сырьевой политике. Надо отметить тот отрадный факт, что к управлению собственностью подход становится более рассчитанным на длительную перспективу, нежели в период первоначального накопления капитала. В результате интересы собственника и компании имеют тенденцию к сближению.

Данные табл. 1 наглядно характеризуют противоречивость регионального развития и необходимость поиска решений для согласования интересов всех субъектов региональной экономики. Сложнейшая задача государственных органов управления — суметь объединить интересы всех субъектов регионального развития для насущных проблем региона.

Непростые отношения сложились между ресурсодобывающими регионами и федеральным центром.

Понятно, что их интересы не всегда совпадают. Правительством РФ и соответствующими министерствами ресурсодобывающие регионы Севера рассматривается преимущественно как место добычи сырья, источник пополнения федерального бюджета и поддержания российской экономики. Конечная переработка и продажа, а следовательно, и основная доля доходов сконцентрированы в федеральном центре. Север, по сути, остается внутренней сырьевой колонией (периферией), зависящей от центральных государственных органов управления. Федеральное Собрание рассматривает Север в качестве донора для регионов-аутсайдеров.

Спецификой Севера является то, что решить большинство противоречий развития на региональном уровне невозможно, поскольку, во-первых, все перечисленные субъекты региональной экономики действуют в правовых рамках, которые разрабатываются на федеральном уровне. Во-вторых, в условиях удорожания многих мероприятий, проводимых на Севере, большинство направлений по развитию северных территорий возможно лишь при финансовой поддержке федерального центра.

Сложные взаимоотношения сложились между сырьевым регионом и добывающими компаниями. Экономические интересы в области недропользования региона и добывающих компаний, как правило, различаются.

Экономические цели: у предприятий — образование дешевого сырьевого (товарного) капитала и его вывоз для реализации с минимальными издержками

и таким образом — получение максимальной прибыли; у региона — обеспечение рационального использования природных ресурсов и получение максимальной ренты (или других доходов) в длительном периоде, в том числе и после истощения разрабатываемых месторождений, сохранение среды обитания. Стремление территории к комплексному и устойчивому развитию препятствует достижению в полной мере поставленных добывающими компаниями задач.

Тем не менее, есть и общность интересов между государством, регионом и нефтяными компаниями.

Положительная динамика развития российской экономики во многом определяется успешностью развития нефтяного сектора. Так, он обеспечивает в настоящее время 15% общего объема ВВП и около 30% всех валютных поступлений Российской Федерации [1]. Доля доходов государственного бюджета за счет налоговых поступлений от нефтегазового сектора в последнее время устойчиво составляет 40–45% [2]. Так, в НАО налоговые платежи, поступившие от предприятий-недропользователей в консолидированный бюджет в 2004 году, составили 70% всех налоговых поступлений. При такой существенной зависимости от нефтяных доходов основной долгосрочной целью государственного регулирования нефтяного комплекса является создание условий для эффективного функционирования его предприятий. Нефтяные компании также заинтересованы в четкой, последовательной и предсказуемой политике государства как на федеральном, так и на региональном уровне. Это значительно уменьшило бы их риски и увеличило бы инвестиционную привлекательность новых проектов, что окажет благоприятное влияние на отрасль в целом.

На практике отношения между федеральным центром, регионом и нефтяными компаниями во многом проблемны и требуют разрешения противоречий, которые становятся тормозом в развитии всех трех субъектов хозяйствования и управления. И, как следствие, отсутствие долгосрочной политики государства с механизмами реализации стимулирует нефтяные компании зачастую руководствоваться в своей хозяйственной деятельности краткосрочными интересами, в которых интересы государства практически не учитываются.

Основным направлением государственного регулирования, как и в большинстве стран, является налоговая система. Однако в российских условиях налоговая система, в том числе и во взаимодействии государство — компании, не является инструментом согласования интересов центра, регионов и нефтяных компаний. В частности, центр и регионы не защищены от потери доходов, а нефтяные компании находятся в неравных налоговых условиях. Е. Г. Дианов попытался доказать, что негибкость налоговой системы порождает падение величины бюджетных поступлений при одновременном росте чистых доходов компаний, наращивающих добычу и экспорт нефти [3].

Особенно острые противоречия наблюдаются между КМНС и нефтяными компаниями. Освоение новых месторождений осуществляется на землях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера в непосредственной близости от природоохранных зон. Процесс хозяйственного освоения затронет жизненный уклад значительной части представителей северных народов, проживающих на территории района.

Как видим, в коротком периоде интересы основных субъектов региональной экономики могут совпадать, например, у нефтяной компании, федерально-

го центра и субъекта федерации и могут заключаться в получении максимальной прибыли. Однако в долгосрочном периоде эти интересы различны. Если для нефтяной компании и федерального центра сырьевой регион — это один из очередных источников дохода, который необходимо получить по возможности быстрее и в больших размерах, то для ресурсного региона целью является получение равномерных доходов в течение длительного периода времени, а также сохранение среды обитания.

Эффективность региональной экономической политики, ее содержание, согласованность действий государства и общества напрямую зависят от согласованности экономических интересов федерального центра, региона и различных местных сообществ. Незнание, игнорирование, ущемление естественных целевых установок кого-либо из субъектов экономики неизбежно будет приводить к существенной потере так называемого синергетического эффекта. При этом нельзя забывать, что учет интересов субъектов местной экономики является ключевым условием устойчивого развития всей страны.

Противоречия в интересах субъектов региональной экономики для более высокого уровня достоверности целесообразно анализировать с помощью не только качественных, но и количественных методов. На наш взгляд, в решении данных проблем достаточно эффективным будет метод анализа иерархий (МАИ), разработанный Т. Саати [4].

На основе МАИ нами были проанализированы стратегические интересы основных экономических субъектов Ненецкого автономного округа относительно выбора концептуального направления развития социально-экономической системы региона. Эмпирической базой данного анализа послужили результаты социологического исследования, проведенного в НАО в рамках проекта «Большеземельская тундра».

При первоначальной постановке задачи рассматривались три альтернативных стратегии развития: «ориентация на нефтедобычу» (краткосрочная максимизация ВРП); «ориентация на традиционные отрасли» (минимизация экологической нагрузки); «промежуточный вариант». Стратегия «промежуточный вариант» — это вариант ориентации на нефтедобычу, но с сильными ограничениями относительно ее роста, главным образом экологического характера.

Выбор стратегии определяется величиной обобщенного приоритета: чем выше коэффициент, тем более предпочтительна данная стратегия. Анализ интересов основных субъектов экономики Ненецкого автономного округа — федерального правительства, региональной власти, нефтедобывающих компаний и коренного населения — по МАИ показал, что в такой постановке задача решения не имеет. Ни один из вариантов не является предпочтительным для всех, хотя, на первый взгляд, оптимальным видится третий вариант (см. табл. 2).

Пересмотр значимости критериев для акторов (людей, принимающих решения) не имеет экономического смысла. Более того, он недопустим, так как представляет собой иллюзию компромисса и делает решение задачи некорректным. Экономические интересы субъектов хозяйствования и государства не могут изменяться в зависимости от интересов друг друга, так как имеют объективную природу. Поэтому компромисс можно искать лишь в вариантах реализации субъектами своих стратегических экономических интересов.

Таблица 2

Обобщенные приоритеты выбора стратегии развития НАО для уровня «Акторы»

Стратегии экономического развития НАО	Федеральное правительство	Региональное правительство	Добывающие компании	Коренное население
Ориентация на нефтедобычу	**0,517**	0,330	**0,475**	0,206
Ориентация на традиционные отрасли	0,169	0,253	0,205	0,385
Промежуточный вариант развития	0,314	**0,417**	0,320	**0,410**

В том случае, если альтернативы имеют принципиальные расхождения, затрагивающие интересы отдельных субъектов в сильной мере, игнорировать противоречия в оценках приоритетов нельзя. Это следует делать не только для того, чтобы отказываться от выбора, если он категорически не устраивает какие-либо слои общества (условие Парето-улучшения). Если же отказ невозможен — то чтобы знать, кому и в какой мере компенсировать наносимый ущерб.

В соответствии с принципами слабой устойчивости нами был разработан четвертый вариант формирования хозяйственной системы НАО — «компенсационное развитие», когда нефтяные доходы частично направляются на развитие других секторов экономики региона. При этом объемы нефтедобычи можно повысить — это не вызовет возражений со стороны коренного населения. В новой постановке задачи рассматриваются следующие альтернативы: «ориентация на нефтедобычу» (краткосрочная максимизация ВРП); «ориентация на традиционные отрасли» (минимизация экологической нагрузки); «компенсационное развитие».

Таблица 3

Обобщенные приоритеты выбора стратегии развития НАО: компенсационное развитие

Стратегии экономического развития НАО	Федеральное правительство	Региональное правительство	Добывающие компании	Коренное население
Ориентация на нефтедобычу	0,436	0,186	0,407	0,158
Ориентация на традиционные отрасли	0,110	0,156	0,135	0,232
Ориентация на компенсационное развитие	**0,454**	**0,658**	**0,458**	**0,609**

Здесь уже очевидно, что по большинству критериев наилучшей стратегией становится ориентация на компенсационное развитие. Она получила поддержку всех субъектов региональной экономики НАО, хотя федеральное правительство и добывающие компании теряют некоторую часть доходов, которые будут переданы региону и коренному населению. Это предположение находит свое подтверждение в расчете обобщенных приоритетов (табл. 3) — все акторы склоняются к выбору данного варианта.

Как представляется, разработка и правовое закрепление механизма согласования интересов различных экономических субъектов может стать важным институтом при государственном регулировании долгосрочных социально-экономических процессов. Когда будет найдена альтернатива, устраивающая всех заинтересованных лиц, можно будет сказать, что решение поставленной задачи завершено.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Дианов Е. Г.* Соотношение государственной нефтяной политики и корпоративного управления российских нефтяных компаний: Автореф. дис. … канд. экон. наук. Тюмень, 2003. С. 3.

2. *Крюков В. А., Токарев А. Н.* Недропользование и социально-экономическое развитие сырьевых территорий с позиций российского федерализма // Регион: экономика и социология. 2003. № 4. С. 22.

3. *Дианов Е. Г.* Указ. соч. С. 19.

4. *Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование. Организация систем / Пер. с англ. М., 1991.