

Г. И. Поподько, О. С. Нагаева

## ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ ОСВОЕНИЯ НЕФТЕГАЗОВЫХ РЕСУРСОВ СЕВЕРНЫХ РАЙОНОВ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

*Проанализированы особенности социально-экономического развития районов перспективного нефтегазового освоения Красноярского края, определена роль нефтегазового комплекса в перспективном экономическом развитии северных районов края, дана оценка потенциальных выгод и издержек активного развития нефтегазодобычи для территорий, приведены рекомендации по усилению социальной направленности механизма регулирования недропользования.*

*Ключевые слова: нефтегазовые ресурсы, северные районы, социально-экономическое развитие.*

Красноярский край обладает значительными ресурсами нефти и газа, что позволяет рассматривать его как перспективный нефтегазовый регион. В настоящее время разрабатываются и начинают реализовываться инвестиционные проекты по освоению нефтегазовых месторождений края. Согласно ведомственной целевой программе «Развитие добычи сырой нефти и природного газа на территории Красноярского края на период 2009–2011 гг.», в 2011 г. по сравнению с 2007 г. объемы добычи нефти будут увеличены в 221 раз, газа – в 4,2 раза. Между тем, развитие нефтегазодобычи будет иметь значительные социально-экономические последствия для территории освоения, носящие как положительный, так и отрицательный характер.

Следует также отметить, что основные нефтегазовые ресурсы сосредоточены главным образом в трех северных районах Красноярского края: Туруханском, Эвенкийском и Таймырском. Данные территории относятся к территориям Крайнего Севера, а также являются территориями, где традиционно проживают коренные малочисленные народы Севера. Это обстоятельство во многом определяет особенности социально-экономического развития данных районов при освоении нефтегазовых ресурсов.

В связи с этим представляется необходимым провести комплексную оценку возможных социально-экономических последствий освоения нефтегазовых ресурсов для северных районов Красноярского края с целью определения оптимальной стратегии недропользования.

Основу потенциала экономического развития Туруханского, Эвенкийского и Таймырского районов составляют их уникальные природные ресурсы, в том числе нефтегазовые.

Рассматриваемые территории относятся к перспективным нефтегазодобывающим районам. На сегодняшний день нефтегазовый сектор играет значительную роль в экономике данных районов, однако роль и значение нефтегазового сектора в социально-экономическом развитии рассматриваемых районов неравнозначна.

Наиболее перспективными для развития нефтегазового сектора с точки зрения наличия разведанных запасов углеводородного сырья являются Туруханский и Эвенкийский районы и дальнейшее развитие данных районов в ближайшей перспективе связано преимущественно с развитием нефтегазового комплекса. Относительно Таймырского муниципального района следует заметить, что несмотря на то, что нефтегазовый комплекс в насто-

ящее время занимает высокую долю в структуре промышленного производства, представляется, что в дальнейшем он все же не будет играть такой определяющей роли, как в Эвенкийском и Туруханском районах. Это связано как с более бедной ресурсной базой, так и с тем, что в данных районах довольно развитыми являются другие отрасли промышленности. В структуре экономики Таймырского района, наряду с нефтегазовым комплексом, ведущую роль будут играть также угольная промышленность и цветная металлургия.

Однако освоение природных ресурсов в северных районах края затрудняется существованием ряда факторов, таких как невысокая обеспеченность трудовыми ресурсами, низкая степень развития производственного потенциала и транспортной освоенности территории, отсутствие у территории собственных финансовых ресурсов и т. д.

Анализ существующего экономического положения рассматриваемых районов показал следующее. Во-первых, собственная промышленная база данных районов развита слабо. Во-вторых, основу экономики территорий составляют природоэксплуатирующие отрасли: в Туруханском и Эвенкийском районах – нефтегазовая; в Таймырском – газовая и угольная. Перерабатывающие предприятия на территории данных районов практически отсутствуют.

Объемы промышленного производства остаются весьма незначительными, а его динамика носит неустойчивый характер и во многом обусловлена состоянием дел в добывающих отраслях.

Сельское хозяйство северных территорий находится в глубоком кризисе. Большая доля посевных площадей сосредоточена в личных подсобных хозяйствах, и подавляющая часть производимой сельскохозяйственной продукции направляется на личное потребление.

В последние 2–3 года наблюдается повышение инвестиционной активности, обусловленное реализацией на территории данных районов крупных инвестиционных проектов, преимущественно в нефтегазоразведке и добыче.

Рассмотрим возможное влияние нефтегазового комплекса на социально-экономическое развитие указанных районов (см. таблицу).

Развитие нефтегазового сектора в данных районах будет иметь следующие положительные последствия для их социально-экономического развития:

- быстрое развитие хозяйства территорий;
- ослабление зависимости от внешних источников сырья и энергии, и как результат – снижение затрат на северный завоз;
- укрепление финансовой базы территории;
- повышение инвестиционной привлекательности территории;
- решение проблемы безработицы;
- повышение уровня доходов населения.

Активное развитие нефтегазодобычи неизбежно повлечет за собой развитие смежных отраслей в районах освоения: дорожной, строительной, нефтеперерабатывающей, потребует создания транспортной инфраструктуры. Рост уровня доходов населения, и как следствие, увеличение платежеспособного спроса, создаст стимулы для развития сферы услуг.

За счет действия мультипликационного эффекта, запущенного в нефтегазодобывающей отрасли, по предварительным оценкам, внутренний региональный продукт возрастет в 3,5 раза. В свою очередь, рост деловой активности значительно повысит инвестиционную привлекательность территорий, что позволит привлечь дополнительные инвестиционные средства в местную экономику.

Основной проблемой социально-экономического развития территорий в условиях Крайнего Севера является обеспечение достойного уровня жизни населения. Данная проблема имеет три важных аспекта:

- поддержание высокого уровня занятости населения;
- обеспечение высоких среднедушевых доходов;
- достижение высокого (по меньшей мере не ниже среднероссийского) уровня развития социальной инфраструктуры.

Отнесение рассматриваемых районов к территориям крайнего Севера, а также специфический состав населения (все районы являются территориями проживания коренных малочисленных народов Севера), обуславливают особое внимание к демографической политике. Здесь важным является не только сохранение высокой рождаемости, но и поддержание определенной возрастной структуры населения.

Анализ демографических и миграционных процессов, происходящих в рассматриваемых районах, свидетельствует о том, что в Туруханском муниципальном районе продолжается снижение численности населения за счет

естественной убыли, при этом наблюдается ухудшение возрастной структуры населения, обусловленное снижением доли лиц моложе трудоспособного возраста. Таймырский и Эвенкийский районы являются одними из немногих районов края, где происходит естественный прирост населения. При этом в Эвенкийском муниципальном районе отмечается стабильный рост рождаемости, тогда как Таймырский район характеризуется снижением смертности. Однако в данных районах наблюдается отрицательное сальдо миграции. При этом уезжают в основном люди трудоспособного возраста с детьми. При сохранении данной тенденции в скором времени может возникнуть ситуация старения населения, что в условиях Крайнего Севера носит весьма негативный характер.

Проблема занятости в рассматриваемых районах имеет две особенности. С одной стороны, ощущается острая нехватка квалифицированных кадров инженерных, медицинских, гуманитарных и рабочих специальностей. С другой стороны, в рассматриваемых районах наблюдается довольно высокий уровень безработицы. Во всех районах данный показатель достиг более 7 % от трудоспособного населения и имеет тенденцию к увеличению. При этом уровень скрытой безработицы, по оценкам специалистов, в данных районах составляет 10...12 %. Следует подчеркнуть, что проблема безработицы в указанных районах имеет свои особенности: 1) большой процент безработных зарегистрирован среди коренных малочисленных народов Севера; 2) наблюдается процесс деморализации определенной части населения (склонность к пьянству, нежелание постоянно трудиться и т. п.), вследствие чего у данных лиц весьма низкие возможности (и желание) найти постоянную работу. В результате, в таких районах, как Туруханский и Эвенкийский, наблюдается парадоксальная ситуация: с одной стороны, ощущается значительная нехватка трудовых ресурсов для развивающегося нефтегазового комплекса, с другой – происходит рост уровня безработицы. В связи с этим решение проблемы безработицы в рассматриваемых районах требует особых подходов, связанных главным образом с обучением востребованным профессиям и адаптацией к «цивилизованному» образу жизни коренного малочисленного населения, а также возрождением традиционных видов деятельности.

Активное освоение нефтегазовых ресурсов требует создания новых рабочих мест как непосредственно в неф-

**Возможное влияние нефтегазового комплекса на социально-экономическое развитие северных районов Красноярского края**

Район	Возможный сегмент нефтегазового сектора	Влияние
Таймырский муниципальный район	Добыча преимущественно природного газа и газового конденсата, в незначительных объемах – нефти	Значительное, но не определяющее. Нефтегазовая отрасль входит в состав двух-трех ведущих отраслей
Эвенкийский муниципальный район	Добыча нефти, природного газа и газового конденсата. Переработка нефти и газа	Определяющие, значительное. Ведущая отрасль экономики. Наличие предпосылок для создания моноотраслевой структуры экономики
Туруханский район	Добыча нефти и природного газа. Переработка нефти и газа	Определяющие, значительное. Ведущая отрасль экономики, Наличие предпосылок для создания моноотраслевой структуры экономики

тегазодобыче, так и в сопутствующих отраслях: нефтегазопереработке и трубопроводном транспорте. Минимальная потребность в дополнительных рабочих местах составляет: в Туруханском муниципальном районе – 3 тысячи, Эвенкийском – 2,5 тысячи, в Таймырском – 1,5 тысячи. Создание такого количества рабочих мест делает возможным решение проблемы безработицы в данных районах.

Между тем освоение нефтегазовых ресурсов на территории рассматриваемых районов происходит в основном вахтовым методом. Так, только на Юрубченско-Тохомском месторождении трудятся более 300 вахтовиков – наемных работников, приехавших из различных регионов России. Использование преимущественно вахтового метода освоения нефтегазовых ресурсов объясняется не только нехваткой местного трудоспособного населения, но и тем фактом, что при существующей безработице далеко не все местные жители готовы строго соблюдать трудовую дисциплину, сухой закон и отказаться от традиционных сезонных промыслов. Кроме того, у части местного населения отсутствует требуемый уровень подготовки и навыков.

При этом следует отметить, что использование вахтового метода не соответствует интересам сырьевой территории.

Во-первых, данный метод освоения природных ресурсов влечет за собой большой экологический ущерб, так как о бережном отношении к природе в местах проведения работ вахтовым методом не может быть и речи.

Во-вторых, при вахтовом методе доходы, получаемые в виде заработной платы, вывозятся за пределы районов и не участвуют в формировании платежеспособного спроса, что значительно снижает экономический эффект от освоения нефтегазовых ресурсов.

Таким образом, политика в области занятости в добывающих районах должна быть направлена на максимальное использование местных трудовых ресурсов для освоения нефтегазовых месторождений.

С развитием нефтегазового комплекса в районах нефтегазодобычи изменится и структура занятости населения. Прогнозируется, что в Туруханском и Эвенкийском муниципальных районах в нефтегазовом комплексе будет занято до 60 % работающего населения, в Таймырском районе (учитывая приоритет развития угольной промышленности) – до 20 %.

В данных районах по объективным причинам складывается более высокий прожиточный минимум по сравнению с центральными и южными районами Красноярского края. При этом соотношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума остается невысоким. Так, в Туруханском районе уровень среднедушевых доходов менее чем в 1,5 раза превышает прожиточный минимум, Таймырском и Эвенкийском районах – чуть более чем в два раза. Сохраняется довольно высокая доля населения с доходами ниже прожиточного минимума: в Таймырском районе 22,9 %, в Эвенкийском районе 25 % (по данным на 2007 г.). Самый высокий уровень бедности наблюдается среди коренных малочисленных народов Севера. Более 50 % представителей этих народностей живет за чертой бедности.

Однако реальный уровень жизни населения определяется не только величиной прямых денежных доходов, но и рядом других факторов, среди которых важнейшее значение имеет состояние и динамика развития социальной сферы.

Состояние социальной сферы в рассматриваемых районах характеризуется как крайне неудовлетворительное.

Уровень обеспеченности населения услугами социальной сферы остается на низком уровне (за исключением Эвенкийского муниципального района). Также следует отметить проблему нехватки квалифицированных кадров в медицине и образовании наряду с их старением. Особенно остро данная проблема стоит в небольших отдаленных поселениях. В связи с этим требуется разработка и реализация программы привлечения молодых специалистов в северные районы края, при этом основной акцент должен быть сделан на решении жилищной проблемы.

Нужно отметить, что в условиях Крайнего Севера в связи с тяжелыми природно-климатическими условиями значимость обеспеченности населения услугами социальной сферы многократно повышается. В этом случае необходимо заблаговременное решение всех вопросов, связанных с обеспечением надежного функционирования всех систем жизнеобеспечения и социальной защиты населения.

Активное развитие нефтегазового комплекса неизбежно влечет за собой рост доходов населения районов освоения, в первую очередь, занятых непосредственно в данной отрасли. На сегодняшний день средняя заработная плата в нефтегазовом комплексе составляет около 40...45 тыс. руб. Рост численности занятых в данной отрасли, структура занятости и уровень заработной платы, а также мультипликационные эффекты влияния нефтегазодобычи на другие отрасли, определяют среднедушевые доходы населения в районах освоения нефти и газа в целом. Они возрастут, при прочих равных условиях, на сумму до 10...15 тыс. руб. в месяц.

Помимо роста прямых доходов населения, увеличится объем финансирования социальных программ и учреждений социальной сферы, поскольку активное развитие нефтегазового комплекса повлечет за собой рост доходной части как регионального, так и местных бюджетов. Ожидается, что доходы консолидированного бюджета края к 2015 г. возрастут на 75...80 % по сравнению с сегодняшним уровнем.

Увеличение бюджетных расходов на финансирование социальной сферы создаст условия для улучшения обеспеченности населения качественными услугами образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты.

Рост добычи газа позволит закрыть собственные потребности края в газе и обеспечить газификацию населенных пунктов, что повысит уровень благоустроенности жилого фонда. Кроме того, развитие собственной топливно-энергетической базы и создание нефтегазоперерабатывающих производств позволит обеспечить жилищно-коммунальное хозяйство северных районов края топливными ресурсами, что значительно сократит затраты на северный завоз и таким образом позволит снизить себестоимость оказания жилищно-коммунальных услуг.

Однако в настоящее время имеются все предпосылки для формирования в Туруханском и Эвенкийском районах преимущественно моноотраслевой структуры экономики с ведущей ролью нефтегазового сектора. Данное обстоятельство имеет ряд отрицательных моментов для социально-экономического развития рассматриваемых территорий. Во-первых, устанавливается сильная зависимость развития от состояния нефтегазового сектора, а учитывая нынешнюю структуру данной отрасли – фактически от нескольких крупных вертикально-интегрированных компаний. Во-вторых, учитывая тот факт, что большую часть добываемого углеводородного сырья планируется направлять на экспорт, формируется подчиненность местной экономики конъюнктуре международного рынка нефти и газа. Высокая степень зависимости от одной профилирующей отрасли локальной экономики сама по себе представляет весьма серьезную проблему для района, где добываются природные ресурсы. Но ее острота усугубляется ограниченностью полномочий региональных властей (не говоря уже о местных) в вопросах регулирования недропользования на их территории. Возможности регулирования, которыми в настоящее время располагают регионы, зачастую не позволяют на равных вести диалог с нефтегазовыми компаниями, в полной мере реализовать свое право собственности на недра, получать максимальную отдачу от эксплуатации сырьевого потенциала.

Кроме этого, освоение нефтегазовых ресурсов и сопутствующее этому развитие нефтегазоперерабатывающих производств и трубопроводной инфраструктуры будет иметь ряд отрицательных экологических последствий, связанных с вырубкой лесов, загрязнением почв, вод, изъятием земель, нарушением среды обитания животного мира, снижением продуктивности биоресурсов. Учитывая высокую ранимость экосистем северных территорий и при этом длительный период их восстановления, любое незначительное вмешательство может иметь серьезные экологические последствия.

Так, активные нефтеразведочные работы в Эвенкийском районе уже привели к необратимым последствиям, локальным экологическим катастрофам. Примером тому может служить углубление русла реки Подкаменной Тунгуски в районе с. Ванавара, в результате чего река местами заболачивается; это привело к сокращению срока весенней навигации. Вследствие проведенных подземных ядерных взрывов катастрофически сократился нерест рыбы в заповедной речке Тэтэрэ. На территориях буровых скважин нефтеразведки наблюдается уничтожение и отравление почвенного покрова. Рекреационные работы не производились или проводились в недостаточном объеме, что обусловило потерю продуктивности близлежащих оленеводческих пастбищ и охотугодий. Продолжается хищнический вылов рыбы в период нереста в приграничных местах нефтегазового освоения территорий. Неоднократны случаи отстрела с вертолетов стад домашних оленей, браконьерства. Контрольно-инспекторская работа природоохранных служб в связи с большой территориальной разбросанностью, ограниченностью средств и недостаточным кадровым составом этих служб значительно затруднена. Не способствует ее эффективности и «гуманность»

мер административного характера к нарушителям природоохранного законодательства [1].

В свою очередь, нарушение экологического равновесия может отрицательным образом сказаться на здоровье коренного населения, испытывающего, помимо этого, усиленные нагрузки вследствие проживания в суровых природно-климатических условиях. Следует учитывать также тот факт, что традиционное природопользование – охота, рыболовство, собирательство недревесных ресурсов леса – обеспечивает основной или дополнительный доход большинству местного населения, зачастую являясь частью его образа жизни. Поэтому нарушение природной среды, сокращение биоразнообразия и снижение биопродуктивности негативным образом скажется на уровне и качестве жизни проживающего в этих районах населения. Для предотвращения экологического ущерба от освоения нефтегазовых ресурсов на региональном уровне в рамках компетенции субъекта Федерации необходимо разработать пакет документов, ужесточающих ответственность за экологические нарушения. Также имеет смысл рассмотреть вопрос о формировании специального экологического фонда на стадии активного освоения нефтегазовых ресурсов за счет части доходов, поступающих от нефтегазового комплекса. Основным направлением расходования средств данного фонда должно стать финансирование мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов, а также ликвидации экологического ущерба.

Однако главное негативное последствие освоения нефтегазовых ресурсов края заключается в нанесении ущерба традиционному хозяйству коренных малочисленных народов вследствие изъятия земель родовых угодий, сужения сырьевой базы. Разрушение традиционного хозяйства коренных малочисленных народов приводит к нарушению образа жизни данных народов, утрате источника доходов, потери культурных традиций. Учитывая трудности адаптации данных народностей к новым условиям жизни, это, в конечном счете, вызывает их моральное разложение, алкоголизм и раннюю смертность [2]. В рамках совершенствования взаимоотношений недропользователей и коренного населения, проживающего на данной территории, необходимо выделить следующие приоритеты:

- обеспечение участия представителей коренных малочисленных народов в процессе предоставления прав на пользование недрами, проведении экологического мониторинга, согласовании схем разведки, обустройства и разработки участков недр;

- заключение экономических соглашений между недропользователями и владельцами родовых угодий, предусматривающих возмещение убытков и компенсационные выплаты за изъятие земель;

- разработка нормативов возмещения ущерба, причиненного недропользователями среде обитания коренных малочисленных народов и объектам традиционного природопользования.

Таким образом, активное освоение нефтегазовых ресурсов затрагивает все сферы социально-экономического развития территории. При этом развитие нефтегазового комплекса для северных районов Красноярского

края наряду с положительными последствиями, такими как укрепление финансовой базы территории, повышение инвестиционной привлекательности, решение проблемы безработицы, повышение уровня доходов населения, будет иметь и значительные отрицательные эффекты: установление зависимости от одной отрасли, значительное влияние на местные экономические процессы состояния мировой конъюнктуры рынка, нарушение среды традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера и нанесение ущерба их традиционному хозяйству. Принимая во внимание то, что на сегодняшний день для таких районов, как Эвенкийский и Туруханский, освоение нефтегазового сектора является единственной возможностью создания условий и предпосылок их дальнейшего устойчивого развития, необходимо учитывать все потенциальные выгоды и издержки результатов такого освоения. Для этого необходимо совершенствование механизма регулирования недропользования с целью усиления его социальной направленности. Основные положения такого механизма могут заключаться в направлении части рентных доходов от освоения нефтегазовых ресурсов на

финансирование программ социально-экономического развития районов освоения; включении в лицензионные соглашения условий по обучению и обеспечению занятости местного населения, в том числе представителей коренных малочисленных народов; прямом участии недропользователей в финансировании социальных проектов в районах нефтегазодобычи.

#### Библиографический список

1. Поподько, Г. И. Оценка условий реализации инновационно-инвестиционных проектов на территории Красноярского края [Электронный ресурс] / Г. И. Поподько, О. С. Нагаева // Рос. экон. интернет-журн. / Акад. труда и социальных отношений. Электрон. дан. 2009. Режим доступа: <http://www.e-rej.ru/Articles/>. Загл. с экрана.
2. Поподько, Г. И. Комплексная оценка воздействия добычи нефтегазовых ресурсов Красноярского края на условия проживания коренного населения / Г. И. Поподько, О. С. Нагаева // Пробл. исполз. и охраны природных ресурсов Краснояр. края. Вып. 10 / Краснояр. НИИ геологии и минер. сырья. Красноярск, 2008. С. 102–107.

G. I. Popodko, O. S. Nagaeva

### ESTIMATION OF THE SOCIAL AND ECONOMIC CONSEQUENCES OF OIL-GAS RESOURCES DEVELOPMENT FOR THE NORTHERN REGIONS OF KRASNOYARSK TERRITORY

*The features of social and economic development of perspective oil-gas regions development of Krasnoyarsk territory are analyzed. The role of oil-gas industrial complex in the perspective economic development of the north regions of Krasnoyarsk territory is defined. The estimation of profits and expenses of active development of oil-gas regions recovering is given. The recommendations about social orientation increasing of the mining mechanism are given.*

*Keywords: oil-gas resources, north regions, social and economic development.*

УДК 338.2

Р. Н. Шевелева

### СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД КАК ОСНОВА РАЗРАБОТКИ МЕТОДОВ И ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

*Рассматриваются разнообразные подходы к определению понятия «регион»; обосновывается целесообразность системного подхода в определении понятия «регион».*

*Ключевые слова: регион, региональная социально-экономическая система.*

Россия – страна, обладающая обширной территорией. Она объединяет субъекты и муниципальные образования, весьма различные по территории, численности и плотности населения, по уровню созданного экономического потенциала, запасам природных ресурсов, климатическим условиям, национальным, культурным и историческим особенностям. Все эти различия порой становятся весьма заметными и масштабными. В настоящее время дифференциация регионов по ряду эконо-

мических показателей (уровню жизни, объемам производства на одного человека, объемам инвестиций и т. д.) иногда достигает 30...40 раз. Проблемы и противоречия регионального развития России обусловлены отсутствием стратегии территориального развития страны, невниманием к негативным тенденциям нарастания дезинтеграции и асимметрии территориального развития, скудным арсеналом методов и инструментов государственного регулирования регионального развития. Одним из