

**Поподько Г.И.**  
к.э.н., доцент СФУ,  
**Нагаева О.С.,**  
м.н.с. Красноярского отдела ИЭОПП СО РАН

## **ОЦЕНКА УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ИННОВАЦИОННО - ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ НА ТЕРРИТОРИИ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ**

*В статье анализируется сложившийся опыт реализации крупных инвестиционных проектов по освоению природных ресурсов на территории Красноярского края. Дана оценка условиям реализации инновационно-инвестиционных проектов. Предложен механизм учета интересов населения при реализации крупных инвестиционных проектов. Обоснованы меры по повышению общей выгоды от реализации программ промышленного освоения территории при условии обеспечения роста социально-экономического развития и повышения уровня жизни населения.*

*Ключевые слова: проект; инвестиции; территория; социально-экономическое развитие; недропользователь; коренное население; защита; обеспечение; выгода.*

Разработка и осуществление крупных инвестиционных проектов, реализуемых на территории региона, должна рассматриваться в комплексе с общим социально-экономическим развитием экономики и сопровождаться количественной и качественной оценкой влияния последствий этой реализации на все стороны жизни населения, проживающего на его территории.

В настоящее время большинство инвестиционных проектов на территории Красноярского края реализуется в основном в северных его районах и зачастую не согласовывается с общим социально-экономическим развитием экономики края. Более того, нередко оценивается только коммерческая эффективность инвестиционного проекта без учета социальной, бюджетной и экологической эффективности. Такая ситуация наблюдается при освоении территории Нижнего Приангарья, нефтегазовых ресурсов Севера Красноярского края, строительства Богучанской ГЭС и др.

Это приводит к тому, что освоение природных ресурсов Красноярского края оборачивается для населения, проживающего на его территории, не благом, а экологическим бедствием, нанесением вреда богатой природной среде, уничтожением невозполнимых природных ресурсов. Говорить о росте бюджетных поступлений за счет налоговых поступлений от реализации инвестиционных проектов, которые могли служить некоторой компенсацией за утраченные ресурсы, в настоящее время не приходится.

Интенсивное промышленное освоение территории края происходит, в основном, за счет вахтового метода привлечения дополнительных работников. Это обостряет проблему занятости коренного населения, проживающего на территориях реализации крупных инвестиционных

проектов, и приводит к оттоку наиболее квалифицированных кадров за его пределы. В результате, падает уровень и качество жизни населения, проживающего на территории Красноярского края, что выражается в росте смертности, заболеваемости, сокращении продолжительности жизни, падении рождаемости и т.д.

В настоящее время отсутствует механизм контроля со стороны населения за реализацией инвестиционных проектов и оценки их влияние на уровень и условия жизни. Учитывая все возрастающую роль участия частных бизнес-структур в реализации инвестиционных проектов, следует отметить их незаинтересованность в решении социальных проблем и комплексном социально-экономическом развитии территории освоения. В результате, на первое место ставится получение сверхвысокой прибыли без учета компенсации ущерба населению, проживающему на территории реализации инвестиционных проектов. Примеров такого подхода множество. Так, строительство Богучанской ГЭС привело к изъятию огромной площади плодородных земель, уничтожению лесов и угодий, затоплению некогда процветающих населенных пунктов. Решение проблемы вынужденного переселения населения, проживающего в зоне затопления водохранилища Богучанской ГЭС, основывалось на учете только прямых ущербов, которое понесет население. Поэтому компенсационные мероприятия в связи с вынужденным переселением подсчитаны по минимально допустимым нормам, во много раз уступающим тем выплатам, которые были предоставлены населению, выселяемому из зоны затопления, в 70-е годы прошлого столетия. Население, переселяемое из зоны затопления, вынуждено покидать традиционные места жительства. Большинство строителей, занятых на строительстве ГЭС и объектов промышленного значения, были завезены извне и работают по вахтовому методу, тогда как коренное население, проживающее в зоне водохранилища, переселяется на юг края.

Такое положение характерно и для коренного населения Севера Красноярского края в связи с освоением нефтегазовых месторождений. Уязвимой природной среде, которая является условием жизнеобеспечения коренных малочисленных народностей, наносится огромный невосполнимый ущерб: изымается огромное количество земель, которые использовались для охоты и пастбищ, загрязняются водоемы, вырубаются леса. При этом не рассматривается вопрос компенсации населению, проживающему в районах освоения, и предоставление им правовой защиты в результате нерационального освоения природных ресурсов. Это - прямые ущербы, которые несет население края в результате освоения природных запасов. Существуют и косвенные потери. Примерами этого является резкое ухудшение экологической обстановки на большинстве территорий края, уменьшение плодородности земель, рост заболеваемости, изменение климата, сокращение продолжительности жизни и многое другое.

Программой социально-экономического развития Красноярского края до 2020 г. предусмотрено интенсивное освоение природных запасов нефти и

газа, строительство крупных производственных объектов (алюминиевого завода, ЦБК и т.д.), строительство объектов инженерной инфраструктуры (железных дорог, мостов, тоннелей). Все это связано с изъятием земель, вырубкой лесов, уничтожением природной фауны и флоры. Для того, чтобы в максимальной степени нивелировать отрицательные последствия влияния промышленного освоения на условия жизни населения, проживающего на данной территории, требуется учесть ряд требований.

Во-первых, разработка программ промышленного освоения территории Красноярского края должна начинаться с детального изучения природной и экономической среды районов реализации инновационно-инвестиционных проектов. Эти территории являются в основном неосвоенными или слабо освоенными и для них характерен ряд особенностей, имеющих как позитивный, так и негативный характер.

Основными чертами районов нового освоения можно назвать:

1. Суровые природно-климатические условия, что обуславливает высокую ресурсоемкость производственной деятельности и затраты на проживание людей.
2. Высокая ранимость северной природы и слабые возможности ее восстановления, что требует повышенных требований к экологичности создаваемого производства.
3. Удаленность от основных рынков сбыта и высокие транспортные тарифы, что оказывает отрицательное влияние на конкурентоспособность местных предприятий. Транспортная составляющая завозимого в северные районы края груза достигает 80-100% и более стоимости продукции на предприятии изготовители. По ряду грузов (например, уголь) стоимость доставки выше, чем стоимость самого груза [1]. Это обстоятельство в условиях роста тарифов транспортных монополий вновь остро ставит вопрос о повышенной удельной ценности создаваемых товаров и услуг. С точки зрения формирования предпосылок и условий долговременного устойчивого социально-экономического развития на первое место «выходят» такие характеристики товаров как их технолого- и наукоемкость. Поэтому с точки зрения интересов сырьевых территорий наиболее выгодным является экспорт не природного сырья, и продуктов его глубокой переработки, обладающих более высокой добавленной стоимостью.
4. Низкий уровень развития транспортной инфраструктуры, что затрудняет освоение ее природно-ресурсного потенциала, увеличивает себестоимость добычи нефтегазовых ресурсов, сдерживает возможности динамичного социально-экономического развития округа.
5. Дисперсность расселения и сложность социально-бытового обслуживания населения. Преобладание в районах интенсивного промышленного освоения сельских населенных пунктов с малой численностью жителей и с низкой транспортной доступностью увеличивает стоимость нормативных бюджетных услуг образования,

- здравоохранения, культуры и искусства, жилищно-коммунальных услуг в 3-4 раза по сравнению со среднероссийскими показателями. В условиях дефицита финансовых ресурсов это приводит к уменьшению объемов и снижению качества социального обслуживания населения, резкому удорожанию стоимости привлекаемой рабочей силы.
6. Слабые агрохозяйственные возможности территорий реализации инвестиционных проектов. Вследствие суровых природно-климатических условий, низкой плодородности почв развитие сельского хозяйства на данных территориях весьма затруднительно и заведомо убыточно. Данное обстоятельство, во-первых, ограничивает возможности диверсификации экономики территории, во-вторых, вызывает необходимость решения продовольственной проблемы путем завоза продуктов питания из других территорий, что в свою очередь, вызывает удорожание стоимости жизни в данных районах. Так, например, Эвенкийский автономный округ занимает третье место в РФ по стоимости минимального набора продуктов питания.
  7. Низкий стартовый уровень развития материально-технической базы производства, его несоответствие современным технико-технологическим требованиям. В рассматриваемых районах практически отсутствуют конкурентоспособные промышленные или агропромышленные предприятия. Существующие производства характеризуются сырьевой специализацией, низким технологическим уровнем, использованием устаревших технологий и низким качеством выпускаемой продукции. Слабое развитие перерабатывающей базы не позволяет комплексно перерабатывать сырье, что ведет к значительным материальным потерям и снижению эффективности производства.
  8. Слабая образовательная база. В рассматриваемых районах отсутствуют училища, техникумы, не говоря уже о высших учебных заведениях, которые готовили бы квалифицированные, востребованные кадры. Крупным ближайшим образовательным центром является г. Красноярск. Это делает недоступным получение профессионального образования для некоторой части населения рассматриваемых районов, в особенности для жителей глухих сельских поселков. Для создания условий и предпосылок устойчивого развития рассматриваемых территорий, требуется создания учебных центров для подготовки и обучения, (а впоследствии на стадии падающей добычи и переподготовки) кадров, востребованных в сегодняшних реалиях экономического развития территории в непосредственной близости от мест востребования рабочей силы.
  9. В силу природно-климатических условий и экономико-географического положения наличие весьма ограниченных возможностей «физической» диверсификации отраслей местной экономики. Перспективными для развития являются лишь отдельные виды деятельности.

10. Рассматриваемые территории являются также территориями традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера. Данное обстоятельство требует очень осторожных подходов к освоению природно-ресурсного потенциала данных территорий с целью максимального сохранения исконной среды обитания малых народностей. С другой стороны, данный фактор обуславливает возможность для развития традиционных видов деятельности.
11. Наличие существенных рекреационных ресурсов и исторических достопримечательностей, привлекательность территории для экстремального туризма.

Во-вторых, у данных территорий имеется огромный потенциал развития, обусловленный наличием богатейшего природно-ресурсного потенциала, в том числе нефтегазовых ресурсов. Поэтому, механизм регулирования освоения природных ресурсов рассматриваемых территорий должен иметь социальную направленность и обеспечивать создание условий и предпосылок для устойчивого развития данных территорий на долгосрочную перспективу.

План развития территории, где предполагается реализация инновационно-инвестиционных проектов, должен готовиться одновременно с подготовкой мероприятий по защите прав населения, проживающего на его территории. Во многих случаях надлежащая защита прав коренного населения потребует разработки и реализации специальных компонентов проекта, которые могут выходить за рамки основных целей программы промышленного освоения. Инвестиционный проект, наряду со строительством промышленных объектов, может включать строительство объектов здравоохранения, общественного питания, социально-бытовой инфраструктуры, культуры и образования. В состав мероприятий инновационно-инвестиционного проекта, касающегося интересов местного населения, следует включать следующие элементы:

1. *Правовая основа.* План развития территории освоения природных ресурсов должен предусматривать:

- а) оценку правового статуса групп населения, которым может быть нанесен ущерб от освоения природных ресурсов (в соответствии с конституцией, законодательными и нормативными актами, постановлениями, административными распоряжениями и т.д. РФ и Красноярского края) ;
- б) оценку права коренного населения на использование и разработку земель, которые они занимают, на защиту от незаконного вторжения, а также на доступ к природным ресурсам (например, к лесам, флоре и фауне и к источникам воды), которые жизненно необходимы для их существования и воспроизводства.

2. *Обеспечение стратегии местного участия.* Необходимо разработать и поддерживать механизмы участия коренного населения в принятии решений на протяжении всего процесса планирования, реализации и оценки проекта. Многие крупные группы коренного населения имеют свои представительные организации, которые являются эффективным средством, позволяющим

сообщить о местных предпочтениях. Традиционным лидерам принадлежит ключевая роль в деле мобилизации населения, и они должны быть включены в процесс планирования, при этом должное внимание следует уделять обеспечению подлинного представительства коренного населения.

3. *Определение технических параметров мероприятий по развитию или по сокращению масштабов ущерба.* Технические предложения должны основываться на результатах исследований, проведенных на местах квалифицированными профессиональными специалистами.

4. *Контроль и оценка.* В случае, если учреждения, отвечающие за решение вопросов коренного населения неэффективно выполняются со своими обязанностями, обычно существует потребность в независимых механизмах контроля. Эффективным методом осуществления руководства проектом является контроль со стороны собственных организаций коренного населения. Этот подход позволяет учесть взгляды выгодоприобретателей из числа местного населения.

5. *Смета и план финансирования.* План развития территории должен включать подробную смету расходов на осуществление планируемых мероприятий и инвестиций на их реализацию. Смета расходов должна составляться с разбивкой на затраты на единицу измерения объемов работ по отдельным годам с привязкой к плану финансирования.

Реализация данных направлений предполагает активное участие государства и поддержку, как на федеральном, так и на региональном уровнях. В условиях активного освоения природных ресурсов финансирование реализации выделенных направлений возможно за счет возросших бюджетных доходов, поступающих от созданных в процессе реализации инновационно-инвестиционных проектов предприятий. Возможно, также, предусмотреть прямое участие недропользователей в социально-экономическом развитии территории путем заключения соответствующих соглашений между недропользователями и региональными или местными органами власти. Но еще до реализации программы промышленного освоения территории представляется необходимым осуществить мероприятия по усилению экологического контроля за недропользователями, который предполагает запрет на осуществление инвестиционных проектов без экологической экспертизы, договорное усиление ответственности за нарушение природоохранного законодательства, введение дополнительного общественного экологического контроля. Особое внимание должно быть уделено коренным малочисленным народам Севера, проживающим на территориях промышленного освоения. Традиционное хозяйство является основой жизнедеятельности коренных малочисленных народов, служит гарантом сохранения его культуры и традиций. Данное обстоятельство обуславливает необходимость сохранения традиционных видов природопользования и содействие их развитию. В рамках данного направления следует выделить:

- сохранение среды проживания и хозяйствования коренных малочисленных народов, снижения негативного экологического воздействия на окружающую среду;
- развитие материально-технической базы традиционных видов деятельности;
- создание производств по переработки продуктов традиционных видов деятельности;
- создание сети закупочных организаций;
- развитие культуры и самосознания коренных малочисленных народов.

В части сохранения среды проживания коренных малочисленных народов и улучшения экологической ситуации требуется реализация следующих мер:

-формирование сети особо охраняемых природных и этноприродных территорий для сохранения этносов и более рационального использования природно-ресурсного потенциала;

-ужесточение природоохранных нормативов на территориях традиционного природопользования, организация мониторинга окружающей среды с привлечением представителей коренных малочисленных народов;

-организация особого режима природопользования в местах проживания и традиционной деятельности коренных малочисленных народов.

Минимизировать отрицательное экологическое влияние инновационно-инвестиционных проектов на окружающую среду можно путем разработки и реализации комплекса технологических решений и мероприятий. Реализация данных мероприятий для недропользователя всегда связана со значительными капитальными и текущими затратами и как правило является статьей экономии вложений. Однако существенное сокращение затрат на природоохранные мероприятия вызывает значительные экологические издержки для жителей данной территории и определяет необходимость жесткого контроля этой статьи расходов местными и региональными органами власти.

В условиях активной реализации проектов по освоению природных запасов на территории Красноярского края основным источником формирования финансовых средств для реализации программ социально-экономического развития территории может выступать часть рентного дохода, генерируемая от освоения природных ресурсов. Кроме того, возможно заключение соглашений между недропользователями и региональными или местными органами власти, в которых предусматривалось бы их прямое участие в реализации программ социально-экономического развития территории освоения.

Важнейшим вопросом в ходе освоения природных ресурсов является вопрос взаимоотношений недропользователей с коренным населением, в том числе малыми народами.

В рамках совершенствования взаимоотношений недропользователей и коренных малочисленных народов необходимо выделить следующие приоритеты:

-обеспечение участия представителей коренных малочисленных народов в процессе предоставления прав на пользование недрами, проведении экологического мониторинга, в 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, потенциальные выгоды населения от реализации крупных инвестиционных проектов могут заключаться в следующем:

-получение прямых выгод в рамках экономических соглашений;

-направление части рентных доходов от освоения природных ресурсов на финансирование программ социально-экономического развития коренных малочисленных народов;

-обучение и обеспечение занятости представителей коренных малочисленных народов;

-обеспечение спроса на продукцию традиционных хозяйств со стороны вновь создаваемых промышленных предприятий и их работников;

-прямое участие недропользователей в реализации программ социально-экономического развития коренных малочисленных народов.

Открытым остается вопрос общего выигрыша региона в целом от интенсивного освоения его природных ресурсов. Население края, независимо от места нахождения должно ощутить прямую выгоду от освоения природных запасов, строительства крупных промышленных объектов в виде реализации крупных социальных программ, строительства объектов социального значения, увеличения доходов местных бюджетов, заработной платы работникам социальной сферы и т.д.

Для решения этой проблемы необходимо:

- Вернуться к разработке комплексных программ развития Красноярского края на среднесрочную и долгосрочную перспективу с детальной проработкой направлений социально-экономического развития отдельных территорий. Это касается районов интенсивного промышленного освоения, добычи полезных ископаемых, строительства крупных сооружений народнохозяйственного значения. Здесь необходимо сделать упор на комплексную оценку влияния программ развития на социально-экономическое развитие Красноярского края. В случае возникновения спорных моментов оценки влияния реализации инвестиционных проектов, необходимо обратиться к независимым экспертам. Результаты оценки влияния



инвестиционных проектов на условия и уровень жизни населения должны быть опубликованы.

- На уровне администрации и Законодательного собрания Красноярского края выдвинуть требование к разработчикам инвестиционных проектов о правовой защите населения, проживающего непосредственно на территории освоения, а также обоснованности выгод социально-экономического развития населения края в целом.
- В качестве экспертов и разработчиков проектов необходимо привлекать научные организации Красноярского края, которые имеют огромный аналитический материал и опыт оценки влияния инвестиционных проектов на экономику края.
- Необходимо широко использовать общественные организации, Законодательное собрание, научную общественность для обсуждения влияния инвестиционных проектов на социально-экономическое развитие Красноярского края. Учитывая требования о необходимости проведения экологической экспертизы проектов, необходимо, чтобы такая экспертиза была независимой (а не заказывалась, как свидетельствует практика, разработчиками и заказчиками проекта).
- Обеспечить, в лице представителей научных организаций, широкой общественности, депутатов, контроль за основными экологическими параметрами реализации крупных инвестиционных проектов. Принять краевой Закон, дающий право, в случае нанесения невосполнимого ущерба, запретить реализацию проекта на территории Красноярского края.
- На уровне Законодательного собрания разработать и принять Закон об участии коренного населения, проживающего в районах реализации инвестиционного проекта, в обсуждении мероприятий по промышленному освоению территории и определению компенсационных мер в связи с нанесением ущерба. Особого внимания заслуживают права коренного населения на использование и разработку земель, которые они занимают, на защиту от незаконного вторжения, а также на доступ к природным ресурсам (например, к лесам, флоре и фауне и к источникам воды), которые жизненно необходимы для их существования и воспроизводства.
- Широко использовать механизм слушаний, обсуждение в средствах массовой информации, организации научных конференций.
- Определить более широкое участие депутатов Законодательного собрания в обсуждении и принятии крупных инвестиционных проектов. Принять решение о расчете параметров экономической, социальной и бюджетной эффективности

инвестиционного проекта в сочетании с определением влияния проекта на социально-экономическое развитие экономики края.

#### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Амосов А.Е., Брюханова Е.А., Матвеев А.М., Шицацкий Н.Г. Вопросы экономической оценки природно-ресурсного потенциала региона (на примере нефтегазового комплекса Эвенкийского автономного округа). // Экономические проблемы и решения. – 2005. - №4. – с.7
2. Поподько Г.И., Нагаева О.С. Комплексная оценка воздействия добычи нефтегазовых ресурсов Красноярского края на условия проживания коренного населения. //Проблемы использования и охраны природных ресурсов Красноярского края. Вып. 10. Красноярск: КНИИГиМС, 2008. – 102-107.
3. Нагаева О.С., Шапарев Н.Я. Роль платежей за природные ресурсы в создании условий устойчивого развития региона // Регионология. 2008. №3. С. 227-234