РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РАН

В.Е. Селиверстов

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАЗРАБОТКИ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИБИРИ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ

Ответственный редактор
академик РАН В.В. Кулешов

Новосибирск
2010

УДК 338.984
ББК 65.9(2Р)23
С 291

С 291 **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 496 с.

ISBN 978-5-89665-216-8

Монография посвящена методологии и практике формирования системы стратегического планирования межрегионального и регионального развития. Проанализирован опыт научных исследований и разработки программных документов стратегического развития Сибири (ФЦП «Сибирь», Стратегия развития Сибири до 2020 года), рассмотрены механизмы и институциональные условия их реализации. На примере Новосибирской области показаны методические особенности формирования многоуровневой системы стратегического планирования в субъекте Федерации. Рассмотрены методические и инструментальные аспекты создания системы регионального мониторинга как информационно-управленческой основы региональной политики и стратегического планирования.

Для научных работников, работников органов власти и управления, студентов, аспирантов и преподавателей вузов.

ISBN 978-5-89665-216-8

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.
© Селиверстов В.Е., 2010 г.

Памяти моего учителя
академика А.Г. Гранберга

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время в России на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровнях на новой основе начинает формироваться система стратегического планирования. Подготовлен проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», Указом Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 г. утверждены «Основы стратегического планирования в Российской Федерации».

В последние годы существенно интенсифицировались разработки стратегических документов в субъектах Федерации и в крупных городах, расширились информационные возможности таких работ. Особенно большое значение процесс совершенствования стратегического планирования имеет для Сибирского федерального округа (СФО), поскольку неверный выбор приоритетов перспективного развития, ошибки в размещении тех или иных объектов, дублирование инвестиционных проектов в различных регионах Сибири, недостаточные балансовые обоснования, невыполнение намеченных стратегических установок развития и т.д. приводят к особо большим народнохозяйственным потерям в этом макрорегионе, который имеет особую стратегическую важность в системе национальной безопасности России. Именно поэтому Сибирский федеральный округ явился «пионером» в разработке стратегий развития российских макрорегионов. Первая версия Стратегии развития Сибири была утверждена Правительством Российской Федерации в 2002 г.; в июле 2010 г. Правительством РФ утверждена новая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г., более полно отвечающая экономическим и политическим реалиям и современным и перспективным приоритетам развития России в системе мирохозяйственных связей.

В субъектах Российской Федерации развитие идей стратегического планирования в постсоветское время шло по двум направлениям:

• формирование федеральных целевых программ (ФЦП) развития регионов, когда процесс долгосрочного индикативного планирования в субъектах Федерации осуществлялся с федерального уровня (хотя инициаторами и «лоббистами» их разработки выступали органы власти республик, краев и областей России). Пик разработки таких программ пришелся на середину 1990-х годов, и они приобрели, скорее, не исключительное, а повсеместное распространение, фактически заменив собой прошлые среднесрочные планы социально-экономического развития. Однако кризисное состояние российской экономики в те годы и мизерность средств, выделяемых на реализацию таких программ, привели к резкому сокращению числа региональных ФЦП;

• формирование стратегических документов регионального развития непосредственно по инициативе самих субъектов Федерации и крупных городов, т.е. «снизу».

Начиная примерно с 2000–2002 гг. основные усилия субъектов Федерации стали сосредотачиваться на разработке среднесрочных программ социально-экономического развития, причем это зачастую определялось не насущными потребностями этих регионов иметь четкую долговременную программу действий, а формальным требованием Министерства экономического развития и торговли РФ (МЭРТ) иметь среднесрочные программы (разработанные по типовому макету) для получения средств из Федерального фонда поддержки регионов. Субъекты Федерации в спешном порядке стали разрабатывать подобные программы, и эти документы, по сути, представляли собой расширенную заявку на получение дополнительного финансирования из федерального бюджета. Их качество в ряде случаев не выдерживало критики, а это породило формализм в разработке таких документов и фактически дискредитировало саму идею стратегического планирования.

В последние годы ряд субъектов Федерации и крупных городов по собственной инициативе стали разрабатывать ***долгосрочные программы и стратегии социально-экономического развития***. Анализ показывает, что лишь примерно треть субъектов Федерации разработали нетиповые стратегии долгосрочного социально-экономического развития, а остальные использовали шаблонную

схему подготовки региональных стратегий и программ, зафиксированную в «Типовом макете программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации», разработанном в МЭРТ. Так, в настоящее время практически все регионы Сибири имеют стратегии долгосрочного развития и среднесрочные программы, однако их качество заметно различается. Наиболее качественные программные документы долгосрочного развития разработаны в Новосибирской, Томской и Кемеровской областях.

Актуальность разработки межрегиональных и региональных стратегий в Сибири в последние годы существенно усилилась, так как они не только становятся рабочим инструментом в системе межрегионального и регионального управления, но и являются ориентиром для отечественных и зарубежных компаний, готовых инвестировать в развитие экономики Сибири крупные средства.

Важно подчеркнуть, что в ряде сибирских регионов сегодня выстраивается система стратегического планирования. Например, в Новосибирской области «ядром» такой системы являются Стратегия социально-экономического развития региона на период до 2025 г. и Схема территориального планирования на этот же период, дополненные Программой социально-экономического развития региона до 2015 г. и среднесрочным Планом социально-экономического развития, Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., Генеральным планом г. Новосибирска, системой долгосрочных и среднесрочных программ социально-экономического развития административных районов и муниципальных образований. По инициативе полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе подготовлены контуры типовой системы стратегического планирования для субъекта Федерации и входящих в его состав муниципальных образований и поселений и на этой основе с 2009 г. в СФО приступили к реализации «Модели комплексного социально-экономического развития территорий Сибирского федерального округа» [*Квашнин, 2010*]. Эта модель состоит из следующих основных блоков (систем):

- организации планирования и прогнозирования социально-экономического развития регионов СФО;
- устойчивого развития малого и среднего предпринимательства;
- модернизации машиностроительного комплекса;
- модернизации агропромышленного комплекса;

• мониторинга реализации программ социально-экономического развития территорий;

• подготовки кадров для органов местного самоуправления и экономики в Сибирском федеральном округе;

• взаимодействия субъектов территориального планирования и управления по реализации программ развития территорий.

Таким образом, внешние признаки говорят о том, что в настоящее время в России в целом и в Сибирском федеральном округе в частности наблюдается настоящий «бум» в разработке программных документов межрегионального и регионального развития. Однако пока нельзя говорить о том, что где-то уже успешно функционирует ***целостная система*** стратегического планирования, и это связано со следующими недостатками межрегиональных и региональных программных документов [*Селиверстов, 2009б*]:

• формализм в разработке стратегий, долгосрочных и среднесрочных программ и планов (строгое соответствие их типовым макетам, часто нивелирующее региональную специфику);

• использование схем и подходов, не отвечающих природе таких документов и существующим экономическим и политическим реалиям;

• «гигантомания» и неоправданная амбициозность, не отвечающая реальным возможностям территорий;

• стремление вложить в рамки стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации все возможные проекты и программы, что приводит к «размытости» и потере целостности программного документа (а также затрудняет выделение действительно главных приоритетов и направлений перспективного развития территорий);

• отсутствие в ряде стратегий четких формулировок целей и задач. Отсутствие сценариев развития, выбора стратегических альтернатив, балансовых обоснований, расчетов сценариев перспективного развития и т.д.

Часто при построении региональных стратегий, долгосрочных планов и программ ***не учитываются ключевые различия между стратегическим и традиционным планированием.*** В стратегическом планировании:

• должны учитываться сложившиеся институты (т.е. нормы, процедуры и «правила игры»);

• акцент делается на действии (на процессе), а не просто на фиксации идеального состояния, к которому нужно стремиться;

• необходимо использовать встроенные механизмы реализации;

• важно вовлечение в процесс разработки и реализации планов и программ максимально возможного числа заинтересованных сторон и лиц (стейкхолдеров), учет их мнений и интересов;

• особое внимание уделяется внешним возможностям и угрозам и внутренним слабым и сильным сторонам, а также существующим и потенциальным конкурентам (для территории или фирмы);

• чрезвычайно важен учет фактора неопределенности. Здесь, как правило, не годится простая экстраполяция данных и процессов;

• особое значение имеют механизмы согласования интересов различных «акторов», а также использование неформальных процедур в процессе обсуждения и согласования планов, при учете интересов различных сторон и при нахождении компромиссных решений.

Перечислим также следующие важные обстоятельства, которые существенно обесценивают имеющиеся региональные стратегические документы:

1. Изолированный характер разработки региональных стратегий и долгосрочных программ и недоучет интересов и конкурентных преимуществ соседних регионов. В результате, например, в ряде сибирских субъектов Федерации дублируются инвестиционные проекты по формированию транспортно-логистических центров и узлов, инновационных центров и т.д. На федеральном и межрегиональном уровнях не производятся оценка, корректировка и балансировка региональных стратегий с целью устранения ненужного дублирования и излишней межрегиональной конкуренции.

2. На межрегиональном и региональном уровнях практически не используются стратегические программы развития крупных корпораций (в том числе ведущих активную хозяйственную деятельность на территории Сибирского федерального округа). Это связано, с одной стороны, с закрытостью корпоративных стратегических планов и невозможностью использования этой информации в системе регионального управления. С другой стороны, это связано и с самим характером и предназначением региональных стратегий. Или это, действительно, документ, отра-

жающий только систему мер государственного управления в регионе, или же документ и комплекс мероприятий, в которых наряду с этими мерами четко определены позиция и роль бизнеса в реализации данной стратегии. Сегодня именно крупный и средний бизнес создает инвестиционный имидж многих регионов, влияет на занятость населения, формирование региональных бюджетов и т.д. И поэтому оставлять его в стороне от разработки региональных стратегий (в лучшем случае – передавая в фирмы и компании уже подготовленный документ для ознакомления) по крайней мере недальновидно. Но одновременно не стоит и полностью отдавать бизнесу «контрольный пакет» в деле разработки и реализации программных документов долгосрочного регионального развития.

3. Межрегиональные и региональные стратегии и программы слабо увязаны с существующей парадигмой региональной политики и других управляющих политик федерального и регионального уровней.

4. Научные организации системы Российской академии наук, как правило, «отлучены» от разработки региональных стратегий. С одной стороны, научными коллективами часто не учитываются требования к формату и стилю программных документов, которые не терпят «наукообразия» и многословности и должны быть предельно четкими, конкретными, хорошо структурированными. С другой стороны, «рынок» в разработке региональных стратегий в России фактически монополизирован узкой группой столичных консалтинговых компаний, которые готовят эти документы без знания и учета региональной специфики.

5. Отсутствие на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях необходимых институтов (норм, правил, процедур) и институциональных структур, специально нацеленных на реализацию основных продуктов стратегического планирования.

6. Отсутствие необходимой информационной базы и специальных мониторинговых систем для качественного сопровождения системы стратегического планирования в регионах.

7. Слабое включение населения и институтов гражданского общества в процесс разработки, обсуждения и утверждения региональных стратегий, равно как и в процесс контроля за эффективностью реализации программных мероприятий.

8. Традиционным недостатком и проблемой является слабая проработанность вопросов, связанных с механизмами реализации

межрегиональных и региональных стратегий, а также с мониторингом и оценкой хода реализации и эффективности региональных стратегий и программ.

В итоге в настоящее время реальная работа по стратегированию в органах государственной власти субъектов Федерации в существенной степени рассматривается не как необходимая и первоочередная компонента совершенствования всей системы регионального управления, но как сильный инструмент и оружие в конкурентной борьбе с другими регионами за привлечение государственной финансовой поддержки (различного рода субсидии, целевые гранты и т.д.) и инвестиций. При этом часто в региональных стратегиях постулируются излишне амбициозные и не подкрепленные реальным потенциалом цели и задачи; на федеральном уровне региональные стратегии и программы оцениваются и ранжируются в значительной степени не по качеству и серьезности их проработки, а в результате умелого и «агрессивного» регионального лоббирования.

Поэтому требуется направить вектор федерального законодательства по вопросам стратегического планирования в сторону стимулирования процессов экономической интеграции регионов и усиления их взаимодействия, а не на усиление их конкурентной борьбы за привлекаемые ресурсы, как то имеет место в настоящее время. При этом следует исходить из того, что повышение конкурентоспособности федеральных округов и субъектов Федерации не есть синоним их конкурентной борьбы с другими территориями, которая часто организуется по правилам и неформальным процедурам, не имеющим ничего общего с реальной конкурентоспособностью, с реальным потенциалом и конкурентными преимуществами конкретных регионов.

Таким образом, не вызывает сомнения актуальность научных и прикладных разработок по формированию системы стратегического планирования на региональном и межрегиональном уровнях. Значительная часть отмеченных проблем требует серьезной научной проработки, теоретических обоснований, создания специальных методик, подготовки учебных курсов и т.д., и они не могут быть адекватно решены или изучены в недрах региональных администраций или в ходе разработки частных программных документов межрегионального и регионального развития. Здесь на помощь должна придти наука, которая должна обеспечить научное сопровождение формирующейся системы стратегического

планирования, и здесь имеются интересные исследования и публикации (см., например, [*Гранберг, 2002, 2006; Жихаревич, 1995; Коломийченко, Рохчин, 2003; Лексин, Швецов, 2006; Лексин, 2008; Минакир, 2006; Рохчин и др., 2004; Стратегическое планирование…, 1998; Территориальное планирование…, 2003; Швецов, 2010;* и др.]).

Предлагаемая читателю монография обобщает многолетний опыт автора в области разработки программных документов стратегического планирования Сибири и ее отдельных регионов. Эти работы выполнялись в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН в тесном сотрудничестве с Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, с администрациями субъектов Федерации и сибирских городов, с Межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение».

При написании данной книги мы исходили из следующих позиций:

1. Стратегическое планирование межрегионального и регионального развития должно опираться на серьезную методологическую и методическую основу и на хорошее знание специфики исследуемых территорий, сегментов экономики, социальной сферы, экологии. Иными словами, желательно, чтобы стратегическому планированию предшествовал опыт научных исследований тенденций и факторов развития тех или иных регионов, причем эти исследования должны осуществляться с народно-хозяйственных позиций (т.е. с учетом целей и приоритетов развития всей страны, а также смежных территорий).

2. Стратегическое планирование должно использовать современный арсенал экономико-математического моделирования и прогнозирования, обоснования и расчетов сценариев перспективного развития.

3. Стратегическое планирование должно опираться на теорию и практику институционализма [*Норт, 1997*], что дает возможность обоснования системы мер по формированию необходимых институциональных условий и механизмов реализации программных документов перспективного развития.

4. Стратегическое планирование должно базироваться на надежной информационной основе, построенной на современных принципах функционирования информационных систем, регио-

нальной диагностики и систем управления. Такая основа создается в системах межрегионального и регионального мониторинга, которые, как мы считаем, должны входить важнейшей составной частью в систему стратегического планирования и регионального управления.

Такое понимание процессов стратегического планирования и стратегирования в конечном итоге повлияло на структуру предлагаемой читателю книги, которая состоит из трех крупных разделов.

В первом разделе рассмотрены вопросы разработки программных документов стратегического планирования на макрорегиональном уровне – на примере Сибири и Сибирского федерального округа. Второй раздел посвящен опыту формирования многоуровневой системы стратегического планирования в субъекте Федерации (на примере Новосибирской области). И, наконец, в третьем разделе рассматриваются вопросы формирования систем регионального мониторинга, без которого, по мнению автора, невозможны эффективная разработка, реализация и контроль стратегических программных документов межрегионального и регионального развития.

В книге намеренно «вынесены за скобки» теоретические и методические вопросы стратегического планирования, поскольку они будут отражены в специальной публикации автора. Основной акцент сделан на практическом опыте разработки конкретных стратегических документов, подготовленных под его руководством и при непосредственном участии. При этом мы постарались достаточно подробно раскрыть сам процесс «стратегирования» и его организационные стороны.

Свои работы по проблемам стратегического планирования и развития Сибири и ее регионов автор проводил в тесной кооперации и творческом взаимодействии с друзьями и коллегами по научной работе, которым мы выражаем искреннюю признательность: академикам А.Г. Гранбергу, В.В. Кулешову и П.А. Минакиру, члену-корреспонденту РАН В.И. Суслову, докторам экономических наук В.А. Крюкову, В.Д. Маршаку, С.А. Суспицыну, А.Н. Швецову и, безусловно, В.Н. Лексину – с ним нас связывают дружба и общность позиций по вопросам государственного регулирования регионального развития, региональной политики и стратегического планирования. Особых слов благодарности за-

служивают коллеги по ИЭОПП СО РАН, которые, работая под руководством автора над рядом документов по стратегическому планированию, сумели сплотиться в сильную научную команду: доктора экономических наук В.И. Клисторин, Е.А. Коломак, Н.А. Кравченко, А.С. Новоселов, С.В. Соболева, Г.А. Унтура, доктор социологических наук З.И. Калугина, кандидаты экономических наук Г.Д. Ковалева, А.С. Маршалова и М.А. Ягольницер, старший научный сотрудник Ю.С. Ершов, научный сотрудник Л.В. Мельникова и др. Если бы было принято выражать признательность не конкретным людям, а целому коллективу, – автор бы непременно это сделал по отношению к своему родному Институту экономики и организации промышленного производства СО РАН – содружеству истинных ученых, единомышленников и энтузиастов науки. Ни один крупный стратегический документ не является результатом интеллектуального труда одного человека – это работа большого творческого коллектива, и здесь очень большое значение имеет не только его научный уровень и научный потенциал, но и сам дух творчества, содружества, взаимопомощи и поддержки. И в этом отношении коллектив ИЭОПП СО РАН является удивительным примером.

Признательность и уважение автора – полномочному представителю Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе В.А. Толоконскому и его заместителю В.И. Псареву, губернатору Новосибирской области В.А. Юрченко и заместителю председателя правительства этого региона В.А. Никонову, мэру г. Новосибирска В.Ф. Городецкому за их усилия по формированию системы стратегического планирования в Сибири и за ценные мысли и предложения по многим вопросам, почерпнутые нами как в личных контактах, так и на различных конференциях и совещаниях с их участием.

Книга подготовлена в рамках исследований автора по Программе Президиума РАН № 27 «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез» (проект 13.5 «Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструменты, институты (на примере Сибири)», руководитель – Селиверстов В.Е.).

Раздел 1
СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАЗРАБОТКИ И ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ И СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Важнейшим направлением государственного регулирования территориального развития и реализации новой региональной политики в России должна быть разработка стратегии территориального развития страны, базирующейся на стратегиях макрорегионов. В настоящее время региональные стратегии формируются в нескольких федеральных округах России[1].

Пионером в разработке стратегий развития макрорегионов явился Сибирский федеральный округ. Этому способствовал большой опыт разработки стратегических документов развития Сибири, накопленный ранее. Цель данного раздела – раскрыть генезис разработки программных документов развития производительных сил Сибири, основанных на системе научных и проектных исследований, и показать возможности, перспективы и проблемы реализации стратегии социально-экономического развития этого макрорегиона. Это может быть полезным как при использовании опыта разработки стратегии развития Сибири в других федеральных округах, так и при совершенствовании всей системы государственного регулирования территориального развития России.

При изложении материала мы намеренно не делали акцент на обосновании или анализе конкретных количественных параметров развития отраслей и регионов Сибири. Цель этого раздела мы видели в раскрытии концептуальных подходов, методических приемов, организационных вопросов и механизмов реализации программных документов стратегического развития Сибири. Однако перед этим мы считаем целесообразным дать нашу оценку объекту исследования – социально-экономической системе Сибири, ее тенденциям, проблемам, перспективам и конкурентным преимуществам.

---

[1] Этим работам посвящены две фундаментальных монографии, в каждой из них – разделы, подготовленные автором: Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации. М.: Наука, 2004; От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока. Екатеринбург: Изд-во Института экономики УрО РАН, 2009.

Глава 1.1
КОНКУРЕНТНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

1.1.1. Сибирь в системе национальной экономики и безопасности России: от прошлого к будущему

Народному хозяйству Сибири, занимающей 40% территории России и располагающей громадным по объему и уникальным по составу и качеству сырья природно-ресурсным потенциалом, на всех этапах развития всегда принадлежало одно из ведущих мест в экономике страны[1]. В существенной степени благодаря «сдвигу производительных сил на Восток», где в предвоенное и военное время была создана новая промышленная база, страна сумела выстоять и победить во Второй мировой войне; именно благодаря сибирским ресурсам, которые осваиваются на мощностях, созданных в советское время, Россия в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры сумела накопить колоссальные золотовалютные запасы, что позволяло решать многие политические и экономические проблемы (в том числе – по выживанию страны в условиях глобального финансово-экономического кризиса).

В период существования СССР сибирский макрорегион по своему экономическому потенциалу выдвинулся на передовые позиции в народно-хозяйственном комплексе страны. Здесь в кратчайший срок были созданы крупнейшая в мире топливно-энергетическая база и мощные центры по добыче и переработке минеральных ресурсов и древесины, производству оборонной продукции, а также научный центр мирового уровня в составе Сибирского отделения Академии наук СССР и сибирских отделений союзных академий сельскохозяйственных и медицинских наук.

---

[1] Здесь и далее под термином «Сибирь» понимается исторически и экономически сложившаяся за Уралом территория, именуемая в географии как Западная и Восточная Сибирь, а в экономической географии и Общесоюзном классификаторе экономических регионов ОК 024-95 и Изм. № 1 (ИУС 9-98) – как Западно-Сибирский (включая Тюменскую область и входящие в ее состав автономные округа) и Восточно-Сибирский экономические районы. В ряде случаев будут также характеризоваться показатели и тенденции по Сибирскому федеральному округу (т.е. по территории Сибири без Тюменской области).

С сегодняшних позиций можно сказать, что в СССР альтернативы ускоренному развитию Сибири и Дальнего Востока в предвоенное, военное и послевоенное время попросту не было. Другое дело – какой ценой это было достигнуто. Использование труда заключенных, лишения и самоограничение миллионов людей, безусловно, не позволяют видеть историю территориального развития Союза ССР в «розовом цвете».

Несмотря на бурный рост сибирской индустрии в послевоенные пятилетки, уже в 60-е и 70-е годы прошлого века в экономической и социальной сфере Сибири сложились следующие серьезные диспропорции:

- отставание строительного комплекса, обусловившее невыполнение планов ввода новых и реконструкции действующих мощностей в ряде отраслей;
- некомплексное и неглубокое использование сырья и как следствие – большие потери древесины, металлов, попутного газа, газоконденсата и других ценных продуктов;
- слабая транспортная освоенность большинства районов, недостаточные темпы и диспропорции развития транспортной сети. Это затрудняло разработку природных богатств и эффективную хозяйственную кооперацию с другими районами страны;
- неблагоприятная динамика сельскохозяйственного производства, усилившая трудности обеспечения населения Сибири продовольствием;
- слабое обеспечение основных отраслей хозяйства Сибири техникой, приспособленной к работе в специфических природно-климатических и горно-геологических условиях;
- недостаточное обновление основных производственных фондов в отраслях хозяйства южной зоны Сибири;
- отставание Сибири от районов европейской части страны в решении социальных задач. Это сказывалось на обеспеченности трудовыми ресурсами в Сибири и приводило к росту текучести кадров.

Все эти проблемы были детально раскрыты в научных исследованиях, проводившихся в Институте экономики и организации промышленного производства СО АН СССР (ныне – Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН). Они были изложены в многочисленных публикациях, в научных докладах, направлявшихся в ЦК КПСС и в Правительство СССР; решению этих проблем были посвящены масштабные

конференции по развитию производительных сил Сибири, которые организовывались по инициативе Сибирского отделения АН СССР. Экономическая наука давала объективную оценку социально-экономического развития Сибири и с учетом этих выводов прогнозировала перспективные темпы и пропорции. Однако существующая экономическая практика «отторгала» эти рекомендации, поскольку механизмы плановой командно-распорядительной экономики уже не срабатывали.

После распада СССР и в условиях реформы и дальнейшего кризиса экономической и политической системы в России ни одна из отмеченных проблем не была решена, наметились новые глубокие диспропорции. Ставка на региональную специфику, на огромные запасы топлива и сырья в Сибири как гарантию процветания в условиях рыночной экономики и либерализации внешнеэкономической деятельности оказалась несостоятельной.

Дадим краткую характеристику развития Сибири в постсоветской России в разрезе двух временных интервалов – до начала нового тысячелетия (1992–1999) и в последующие годы, предшествующие мировому финансово-экономическому кризису (2000–2007).

В первый восьмилетний период развитие Сибири характеризовалось крайне противоречивыми тенденциями.

Во-первых, поскольку в годы глубокого системного кризиса в период экономических и политических реформ глубина разрушения производства в Сибири оказалась относительно меньшей по сравнению с европейской частью страны[1], доля Сибири в общероссийском промышленном производстве в это время заметно выросла – с 17,3% в 1991 г. до 22,6% в 1999 г. Этот процесс сопровождался все возраставшей нагрузкой на топливно-энергетический и сырьевой секторы экономики Сибири, и он происходил на фоне резкого усиления межрегиональных диспропорций, экономической поляризации ее республик, краев и областей и существенного социального расслоения проживающего в них населения. Тем не менее в целом развитие Сибири в кризисное десятилетие 1990-х годов в большей мере обеспечивалось реальным сектором экономики, чем в остальной части России, что позволило в относи-

[1] В 1999 г. объем промышленного производства в Сибири сократился до 56% от уровня 1990 г., а в европейской части страны – до 49%.

тельно меньшей степени почувствовать на себе губительные результаты финансового кризиса 1998 г.

В эти годы существенно возросло деление сибирских территорий на «бедные» и «богатые». Например, денежные доходы на душу населения в 1999 г. в Тюменской области в 4,1 раза превышали доходы жителей Читинской области, тогда как в 1990 г. данное превышение составляло 1,8 раза. Некоторые ранее благополучные субъекты Федерации (такие, как, например, Новосибирская и Омская области) приобрели признаки депрессивных регионов.

Во-вторых, в условиях еще более возросшей зависимости общероссийской экономики от поставок сибирских ресурсов, сибирские регионы по-прежнему существенно недополучали ренту за их использование и были лишены возможности контролировать эти процессы. Ситуация усугублялась усилением монополизма федеральных структур и московских финансово-промышленных групп и негативным влиянием высоких транспортных тарифов, затруднявших выход сибирских товаропроизводителей на европейские и азиатские рынки.

В-третьих, кардинально изменившаяся геополитическая ситуация, возникшая после распада СССР, в наибольшей мере затронула именно регионы Сибири, многие из которых стали приграничными территориями. Непосредственно в Сибири новая ситуация проявлялась как в массовом притоке в ее регионы беженцев и вынужденных переселенцев с юга, так и в возникавших трудностях с функционированием ее транспортных коммуникаций.

Названные процессы выдвигали на первый план в системе экономической и политической безопасности России «сибирский вектор», в котором должны были сходиться многие геополитические и геоэкономические интересы Российской Федерации, однако реально ни внешнеэкономическая, структурная и инвестиционная политика государства, ни региональная политика не действовали в этом направлении.

С одной стороны, было очевидно, что особое экономико-географическое положение сибирского макрорегиона существенно усиливало его функции как «моста» между европейскими регионами России и Дальним Востоком и южными государствами СНГ и как «моста» между западноевропейскими странами и странами Тихоокеанского бассейна. Никто не отрицал, что уни-

кальные сибирские ресурсы являются основой экономической независимости всей России и что сибирская наука и предприятия ВПК являются важнейшей составной частью интеллектуально-технологического общероссийского потенциала. Однако реально преимущества экономико-географического положения Сибири не реализовывались, производственные мощности по освоению и транспортировке старых месторождений ресурсов находились в состоянии сильного истощения и износа, а новые месторождения – не разрабатывались. В условиях существенного сокращения федеральной поддержки науки и предприятий ВПК интеллектуально-технологический потенциал Сибири быстро терялся.

В научных докладах и публикациях, подготовленных в ИЭОПП СО РАН в эти годы, показывалось, что все эти последствия могут иметь необратимый характер для экономической и политической безопасности России, если не будет реализована специальная система мер по государственной поддержке Сибири. Подчеркивалось особое значение стимулирования инвестиционной активности в сибирских регионах. В 1990-е годы инвестиционный климат в отраслях экономики Сибири (за исключением добычи нефти и газа) характеризовался нами как исключительно неблагоприятный по причинам:

- постоянного и непредсказуемого изменения экономических условий реализации проектов (условий налогообложения, тарифов на транспорт и т.д.). Отсутствие у инвесторов гарантий стабильности условий реализации проектов ставило их в полную зависимость от произвола государственных органов;
- фискального характера налогообложения, ориентированного на получение как можно больших по объему налоговых поступлений в бюджеты различных уровней (доля налогов в цене нефти в эти годы составляла 65%, нефтепродуктов – 75–80%, газа – 60%); такой характер налогообложения приводил к росту неплатежей в бюджеты различных уровней, а также к сворачиванию деловой активности по многим направлениям.

Уже в первые годы нового века наметились тенденции преодоления глубокого экономического кризиса, что, безусловно, сказалось и на развитии сибирских регионов. Краткие выводы на основе анализа макропоказателей развития экономики Сибири за последние 8 лет, предшествующие мировому финансово-экономическому кризису (2000–2007 гг.), можно сформулировать следующим образом:

1. В рассматриваемый период ***доля Сибири в общероссийском производстве была стабильной, с тенденцией к повышению***. Вклад региона в производство валового регионального продукта (ВРП) страны (как суммы ВРП всех субъектов Федерации) варьировался в пределах 21–23%. Более выражена была динамика роста в промышленном производстве, так что доля Сибири в среднем за период 2000–2007 гг. составила 24,6% общероссийского выпуска промышленной продукции против 22,8% в 1992–1999 гг**.** В эти годы все больше проявлялась ориентация на преобладающее развитие сырьевого сектора экономики макрорегиона. В этот период наблюдалось достаточно заметное усиление позиций в экономическом потенциале России основных нефтедобывающих регионов Сибири – Тюменской области и ее автономных округов (с 9,9% российского ВРП в 2000 г. до 12,3% в 2005 г. и до 11,3% в 2006 г.). В то же время в 2007 г. доля Тюменской области в ВРП России впервые за последние периоды заметно снизилась – до 9,9%.

Если же рассматривать территорию Сибирского федерального округа (т.е. без Тюменской области), в 2000–2007 гг. доля округа в ВРП Российской Федерации незначительно сокращалась (с 11,9 до 10,7%). Следует принять во внимание, что интерпретация данного показателя производства затруднена в силу особенностей статистического учета валового регионального продукта. Тот факт, что крупные добывающие компании предпочитают регистрировать свои головные офисы в столицах и, соответственно, уплачивать бóльшую часть налогов по месту регистрации, отражается в статистике как ежегодное уменьшение долей ряда федеральных округов в ВРП в пользу Центрального федерального округа (и, конкретно – Москвы как субъекта Федерации). Об этом косвенно свидетельствует и тот факт, что если в 2005 г. доля Москвы в общероссийском объеме добычи полезных ископаемых составляла 0,1%, то в 2006 г. она совершенно необъяснимым образом увеличилась до 9,4% и в 2007 г. составила 8,8%. «Виртуальность» российской статистики, которая якобы свидетельствует, что российская столица обеспечивает почти десятую часть общероссийской добычи полезных ископаемых, очевидна[1]. Соответст-

[1] Использованы данные статистического ежегодника «Регионы России» за 2009 г., табл. 14.1. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности.

венно, это оказывает существенное влияние на формирование доходной части столичного бюджета и искажающее воздействие на динамику реальных экономических процессов в других регионах страны. Однако нам представляется, что причины таких статистических манипуляций лежат не только в экономической плоскости.

2. Несмотря на отсутствие значимой финансовой поддержки со стороны федерального Центра, в 2000–2007 гг. ***в ряде регионов Сибири наметились серьезные позитивные тенденции,*** которые нашли отражение в существенно более высоких, чем в целом по России, темпах роста производства. В частности, Новосибирская и Омская области продемонстрировали опережающие темпы роста ВРП, промышленного и сельскохозяйственного производства, которые в среднем за период были в 1,5–2 раза выше российских показателей. В числе лидеров промышленного роста оказалась также Бурятия, а в области сельского хозяйства – Алтайский край. Томская область стала одним из российских лидеров по развитию инновационной экономики. В большинстве областей повышенными темпами рос оборот розничной торговли (за исключением Красноярского края, Иркутской области и Хакасии), а также грузооборот железнодорожного транспорта (кроме Алтайского, Красноярского края и Читинской области). Возможности роста создавались значительными резервами неиспользуемых мощностей в перерабатывающей промышленности, в первую очередь – в машиностроении. То есть в ряде регионов Сибири можно было наблюдать зарождающиеся очаги экономики нового типа, ориентированной на развитие комплекса перерабатывающих производств на новой технической основе.

С другой стороны, традиционное «благополучие» нефтегазовых территорий сохранялось большей частью в Ханты-Мансийском автономном округе, тогда как Ямало-Ненецкий автономный округ после 2003 г. начал отставать по темпам роста ВРП и промышленного производства. Однако территориальная структура производства формируется под влиянием не только различий в темпах роста, но и ценового фактора. В этот период цены на нефть и газ на мировых рынках росли опережающими темпами. В результате не только Тюменская, но и «отстающая» по темпам роста Томская область с 2000 по 2004 г. увеличили свою долю в ВРП страны.

3. В то же время серьезной настораживающей тенденцией последних лет является ***наметившееся отставание в темпах***

экономического роста в таких важнейших регионах Сибири, как Красноярский край, Иркутская и Кемеровская области (а в последние годы и Томская область). Так, в 2000–2007 гг. среднегодовые темпы роста промышленного производства в Красноярском крае были почти в 2 раза ниже, чем по России в целом (3% в год против 5,7%), в результате чего доля Красноярского края в общероссийском производстве промышленной продукции сократилась с 4,8 до 3,1%. Эти регионы являются «становым хребтом» сибирской экономики и вынуждены нести весь груз проблем, связанных с ее утяжеленной структурой, специализированной на продукции горно-добывающей и металлургической отраслей. Данные отрасли отличаются высокой капиталоемкостью, а уровень загрузки производственных мощностей был уже с 2000 г. близок к максимальному, так что дальнейшее наращивание объемов производства требовало огромных инвестиций.

4. Важнейшим негативным последствием реформы политической и экономической системы в России явился резкий ***рост дифференциации в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации, расположенных на территории Сибири.*** Сильная поляризация регионов существовала и в СССР, однако в постсоветской России она еще более возросла до беспрецедентных в мире масштабов. И, к сожалению, одна из самых сильных дифференциаций и «расслоений» регионов наблюдается в Сибири, где, например, различия в производстве ВРП на душу населения возросли с 8,4 раза в 1995 г. до 13,0 раза в 2007 г. (Тюменская область по сравнению с Республикой Тыва). Если включить в анализ также автономные округа, то эта разница станет еще существенней. В то же время в последние годы в Сибири проявилось начало процесса сокращения межрегиональной дифференциации, что также указывает на определенную стабилизацию социально-экономической ситуации в регионах. В частности, за 2000–2007 гг. сократились различия по производству душевого ВРП в Новосибирской, Омской, Томской, Кемеровской областях, Алтайском крае по отношению к Тюменской области. Особенно интенсивно процессы сокращения межрегиональных различий стали проявляться в 2005–2007 гг. Тем не менее сегодня такая межрегиональная дифференциация является весьма серьезным тормозом в экономических преобразованиях на востоке России. С одной стороны, она противоречит основным принципам федеративного государства, которое должно обеспечивать относительно

равный доступ к благам и услугам населению всех регионов, вне зависимости от места его проживания. С другой – наличие на территории Сибири «зон бедности» в виде депрессивных и отсталых регионов осложняет осуществление процессов межрегиональной интеграции и ставит регионы в неравное положение при проведении структурной, инвестиционной и социальной политики.

5. Выделим также ***проблему малых автономных округов Сибири,*** которые на протяжении всех рассматриваемых лет характеризовались исключительно негативными тенденциями социально-экономического развития (и, в первую очередь, – Усть-Ордынский и Агинско-Бурятский АО). Крайне низкими были в них инвестиционная активность и уровень жизни, уровень развития предпринимательства. Эти округа находились на постоянной государственной дотации (федеральные трансферты обеспечивали подавляющую часть бюджета данных регионов), и ситуация могла быть хотя бы отчасти решена на путях инкорпорации этих регионов в состав «материнских» субъектов Федерации, на территории которых они расположены. Начало процессу объединения «матрешечных» субъектов Федерации в этот период было положено, и в настоящее время все малые автономные округа Сибири включены в состав «материнских» субъектов Федерации.

6. В регионах Сибири в целом ***сложилась достаточно напряженная ситуация в реализации социальной политики и обеспечения благосостояния населения.*** В 2000–2008 гг. в большинстве сибирских регионов уровень среднедушевых денежных доходов населения был ниже среднего по России, за исключением Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, где доходы стабильно в 2–3 раза превышали среднее значение по России. При этом в Новосибирской, Омской и Томской областях отставание сокращалось и уровень среднедушевых доходов приближался к среднероссийскому. В то же время стремительно теряли свои позиции Красноярский край (где еще до 2004 г. сохранялось преимущество над среднероссийскими показателями доходов) и Иркутская область. Достаточно стабильными были показатели по Кемеровской области, хотя и она с 2003 г. потеряла преимущество по среднедушевым денежным доходам по сравнению со средними по России показателями. В результате показатель среднедушевых денежных доходов по Сибирскому федеральному округу уменьшился от 85% от среднего по России в 2000 г. до 82% в 2007 г. (хотя в 2008 г. этот индикатор снова воз-

рос до 86%). В то же время для компенсации проживания населения в сложных (в некоторых случаях – экстремальных) природно-климатических условиях и в районах, удаленных от основных экономических и культурных центров страны, требуется поддерживать более высокий уровень доходов населения по сравнению со средним по РФ.

Существенным негативным моментом в Сибири явился более высокий, чем в целом по России уровень безработицы. Так, в 2008 г. численность безработных варьировала от 6,5% экономически активного населения в Красноярском крае и Тюменской области до 19,2% в Республике Тыва. И хотя в условиях экономического роста безработных в Сибири, как и в России в целом, в 2008 г. стало на 34% меньше, чем в 2000 г., уровень безработицы в областях Сибирского федерального округа составлял в среднем за период около 10% от экономически активного населения против 7,6% по России. Дальнейшая стабилизация на региональном рынке труда возможна только при условии устойчивого экономического роста.

Демографические процессы в Сибири находились в русле общероссийских тенденций и в значительной степени определялись описанными выше негативными тенденциями в области занятости и уровня жизни. Низкий уровень рождаемости и опережающий рост смертности (за исключением Тюменской области) проявились в стабильно отрицательных показателях естественного прироста. Кроме того, происходил постоянный отток населения из региона. В результате за 2000–2008 гг. численность населения в Сибири сократилась на 623 тыс. человек, или на 2,6%.

Однако наблюдаемое в стране улучшение показателей воспроизводства населения не обошло стороной и Сибирь. В течение всего периода рождаемость в регионе была выше, чем по России в целом, и выросла с 9,9 человек в 2000 г. до 13,9 человек на 1 000 населения в 2008 г., в то время как российские показатели равнялись соответственно 8,7 и 12,1 человека. В результате по показателям рождаемости Сибирский федеральный округ вышел на второе место в России. Поэтому, несмотря на небольшой рост смертности в отдельные годы, показатели естественной убыли населения в Сибирском федеральном округе были ниже среднероссийских и сократились с 4,9 человек на 1 000 населения в 2000 г. до 0,75 человек в 2008 г. (по России – 6,6 и 2,5 человека соответственно). Миграционный отток из Сибирского федераль-

ного округа сократился с 15 человек на 10 000 населения в 2000 г. до 2 человек в 2007 г., а в 2008 г. в макрорегионе уже наблюдался небольшой миграционный приток населения. В то же время весь рассматриваемый период Тюменская область испытывала постоянный, хотя и сокращающийся миграционный приток населения (с 37 до 27 человек на 10 0000 населения в 2000–2008 гг.).

Несмотря на общее улучшение ситуации в социальной сфере в последние годы, тем не менее в Сибири остаются такие серьезные проблемы, как ухудшение здоровья населения, сокращение демографического, трудового и мобилизационного потенциала, неконтролируемый поток мигрантов из ближнего и дальнего зарубежья и «обезлюдение» территории, сокращение сети городских и сельских поселений.

7. Анализ показывает, что в рассматриваемый период ***доля Сибири в общероссийских инвестициях в основной капитал неуклонно сокращалась*** (с 25,6% в 2000 г. до 21,8% в 2008 г.). Однако эта картина определялась разнонаправленной динамикой в регионах Сибири. Если доля инвестиций в экономику Тюменской области в общероссийских объемах стабильно сокращалась (с 17,2% в 2000 г. до 11,5% в 2008 г.), то, например, в экономику Новосибирской, Омской и Томской областей достаточно стабильно росла. В других субъектах Федерации наблюдалась разнонаправленная погодовая динамика, тем не менее в результате удельный вес инвестиций в экономику Сибирского федерального округа в общероссийском объеме вырос с 8,5% в 2000 г. до 10,2% в 2008 г.

Предпочтения иностранных инвесторов не отличались от предпочтений отечественных. Соответственно, и картина территориального распределения иностранных инвестиций в Сибири определялась преимущественным ростом ненефтяных отраслей. В эти годы прямые иностранные инвестиции в Сибири, как и по России в целом, не превышали четверти общего объема иностранных инвестиций. Характерно, что в 2001–2008 гг. объемы прямых иностранных инвестиций в экономику Сибирского федерального округа выросли в 9,0 раза, в то время как в Тюменской области их объем увеличился всего в 2,6 раза и составил в 2008 г. лишь 18% от прямых иностранных инвестиций в Сибирь (в 2000 г. эта доля составляла почти 43%). Иными словами, в эти годы произошло «переключение» прямых иностранных инвестиций с Тюменской области на остальные территории Сибири (Томская, Иркутская и Кемеровская области, Республика Хакасия).

Тем не менее общий объем прямых иностранных инвестиций в экономику Сибири в 2008 г. составил лишь 2,1 млрд долл. (8% от всех прямых иностранных инвестиций в экономику России). Всего доля Сибири в общем объеме иностранных инвестиций (включая также портфельные и прочие инвестиции) составила в 2008 г. 19% от аналогичного показателя в целом по России. Таким образом, в целом можно констатировать, что пока территория Сибири не является приоритетным ареалом для иностранных инвесторов.

В современных условиях большое значение имеет общая картина *инвестиционной привлекательности регионов Сибири и их рисковые характеристики*. Наш анализ показывал:

- что сибирские регионы, невзирая на свой сырьевой, промышленный, экспортный и интеллектуальный потенциал, с точки зрения инвестиционной привлекательности в целом пока проигрывают европейским регионам России;
- с точки зрения инвестиционного климата в целом, рейтинги потенциала, т.е. объективных возможностей регионов Сибири по привлечению и освоению инвестиций, заметно лучше рейтингов инвестиционных рисков, т.е. конкретных условий по привлечению инвесторов.

Представляет интерес анализ инвестиционного потенциала и инвестиционного риска в регионах Сибири. Рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов регулярно публикуется журналом «Эксперт». Ранги инвестиционного потенциала и инвестиционного риска рассчитывались по всем субъектам Российской Федерации. Чем больше величина данного показателя, тем хуже условия для инвестирования в данном регионе. Каждый ранг (потенциала, риска) рассчитывался как средневзвешенная величина из соответствующих составляющих (например, трудовой, производственный, инновационный и т.д. потенциалы; законодательный, политический, экономический, криминальный, экологический и т.д. риски).

Общий вывод из этих рейтингов неутешителен для Сибири:

во-первых, общей тенденцией последнего десятилетия является то, что в целом инвестиционный климат ухудшается от запада к востоку;

во-вторых, в подавляющем числе восточных регионов ранг потенциала выше ранга риска, что говорит о наличии серьезных

объективных и субъективных барьеров для потенциальных инвесторов;

в-третьих, значительная часть восточных регионов оказалась в категории «рост риска – снижение потенциала». Особо негативная ситуация (малый потенциал, высокий риск) сложилась в малых автономных округах Сибири. В 2002–2003 гг. к наиболее благополучной категории «снижение риска – рост потенциала» были отнесены лишь Республика Алтай и Эвенкийский автономный округ.

Тем не менее некоторые сибирские регионы в 2001–2007 гг. характеризовались весьма серьезным улучшением инвестиционной привлекательности. Лидерами здесь были Новосибирская, Омская и Томская области (входили в категорию наиболее динамичных регионов по снижению инвестиционного риска).

8. ***Интеграционные связи***. Начиная со второй половины 1980-х годов в Сибири (как и на всей территории страны) начался процесс сокращения сложившихся межрегиональных связей и поставок, который принял обвальный характер в 1990-е годы. В этот период под воздействием таких факторов, как распад СССР, переход от административно-плановой к рыночной экономике, либерализация внешнеэкономической деятельности, экономический кризис, в России отчетливо проявились дезинтеграционные процессы и дефрагментация ее экономического пространства, которые в ряде случает приобрели угрожающий характер[1]. В эти годы регионы Сибири по мере своих возможностей переориентировались на внешние рынки. То есть внешняя (транснациональная) интеграция доминировала над внутренней. Лишь в конце 1990-х годов началось восстановление на новой основе межрегиональных связей восточных регионов внутри России, и их динамика была интенсивнее динамики экспортно-импортных операций.

Несмотря на усилившиеся в последнее время процессы межрегиональной интеграции в России, следует констатировать, что до сих пор регионы Сибири относительно слабо связаны друг с другом, преобладают поставки их продукции и услуг в районы европейской части России, и одновременно имеется

---

[1] Эти процессы, в частности, исследовались нами в рамках Проекта Совета Европы «Совершенствование форм и механизмов межрегиональной интеграции как фактора укрепления федерализма в России». См.: [*Формы..., 1999*]. См. также: [*Бандман и др., 1995, с. 56–62; Минакир, 2004*].

большой объем ввоза из других регионов. Следствием этого являются некомплексный характер развития сибирской экономики и большое расходование ресурсов на дальние транспортные перевозки. Транспортная и логистическая системы Сибири пока далеко не в полной мере способны обеспечить существенное усиление как внутрироссийских, так и транснациональных интеграционных связей.

Мировая практика показывает, что отсталые и депрессивные регионы с низким экономическим потенциалом и слабой инвестиционной привлекательностью практически не имеют шансов на включение в систему мирохозяйственных связей. В этой связи значительная часть территории Сибири, по крайней мере на нынешнем этапе, не может рассчитывать на приход иностранных инвестиций и сколь-либо значимые интеграционные проекты. Кроме того, существует прямая зависимость между уровнем экономического развития региона, его инвестиционным климатом, возможностью быть вовлеченным во внутристрановые и межстрановые интеграционные процессы, и качеством регионального управления. Опыт регионов, не обладающих богатыми природными ресурсами, но с сильным и прогрессивным губернатором и современной системой регионального менеджмента является тому ярким подтверждением.

Мы намеренно не выделили третий этап развития – период глобального финансово-экономического кризиса (который в явном виде оформился начиная со второй половины 2008 г.), поскольку, во-первых, по нашей оценке, он еще полностью не завершен, во-вторых, отсутствует итоговая информация за 2009 и 2010 гг., позволяющая сформировать содержательные выводы. Тем не менее предварительные оценки[1] показывают, что в период кризиса глубина падения производства и благосостояния в Сибири в целом находилась на уровне среднероссийских тенденций. Наилучшие относительные показатели «сопротивления» кризису показали Южный и Дальневосточный федеральные округа. Причиной относительного «благополучия» ЮФО являлась высокая доля сельского хозяйства, пищевой промышленности и отраслей с высокой бюджетной поддержкой. По совокупности

[1] Эти оценки основывались на наших исследованиях в составе авторского коллектива по гранту РГНФ 09-02-95653 «Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации».

макропоказателей в наибольшей мере пострадали от кризиса Приволжский и Уральский федеральные округа. Основную роль в этом сыграло негативное сочетание двух факторов – снижения спроса и цен производителей в доминирующих в экономике регионов отраслях, сильно зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры.

Наш анализ показал, что география кризиса была достаточно очевидна. На первом самом тяжелом этапе он в наибольшей степени затронул регионы европейской части России, специализирующиеся на поставках малоконкурентной продукции на внутренний рынок, а также сырья – на внешний. В тяжелом положений оказались регионы «металлургической» специализации Урала, Сибири и Центральной и Северо-Западной России. Крупные города также испытали шоковый кризисный период, в основном связанный с обвальным сокращением строительства и отчасти – сегмента банковского сектора и сферы услуг. Глубина спада производства в регионах определялась множеством факторов, в первую очередь структурой производства в регионе, степенью интегрированности региона в систему мирохозяйственных связей, исходным уровнем производства в регионе, финансовым состоянием предприятий, ситуацией на рынке труда, степенью развития малого бизнеса. Учитывая, что значимость этих факторов по сибирским регионам существенно различалась, итоги развития их экономик в кризисный период, а также отдельных сегментов производства также характеризовались разнонаправленной динамикой.

Например, среди сибирских территорий объективно в наиболее тяжелую ситуацию попал хозяйственный комплекс Кемеровской области, специализирующийся на металлургии (спрос на продукцию которой сократился наиболее сильно) и угольной промышленности. ВРП региона в 2009 г. упал более чем на 15%, валовая продукция промышленности стабильно сокращалась в кризисные месяцы 2008–2009 гг. на 17–23% (по сравнению с аналогичным месяцем предшествующего года). В то же время в рамках областной антикризисной программы правительство региона сделало особый акцент на реализацию собственной модели поддержки жилищного строительства (что способствовало поддержке занятости и снижению социальной напряженности), в результате в кризисный период ввод жилья в Кемеровской области оставался на довольно высоком уровне.

Кардинально отличающийся пример – развитие Новосибирской области в период кризиса. В силу существенно более диверсифицированной структуры экономики и особых мер по поддержке сельского хозяйства и малого бизнеса в областной антикризисной программе, экономика области показала достаточно высокую устойчивость в этот период: темпы снижения промышленности были заметно ниже среднероссийских, в сельском хозяйстве фиксировался рост производства. Лишь строительный комплекс региона испытал обвальное сокращение (снижение объема строительства почти вдвое по сравнению с предкризисным периодом). Очевидно, что подобные различия в динамике развития в 2008–2009 гг. в Кемеровской и Новосибирской областях будут требовать и существенно различающихся политик по преодолению последствий кризиса.

Итак, основной вывод из приведенного краткого анализа тенденций социально-экономического развития Сибири в постсоветское время (который, безусловно, не претендует на полноту и охват всех проблем) заключается в том, что сибирский макрорегион пока далеко не в полной мере использует свой богатый экономический и природный потенциал, его развитие в последнее десятилетие находилось «под прессом» возобновления в крупных масштабах производства и экспортных поставок энергоресурсов, цветных металлов и древесины. Усилилась дифференциация в уровнях развития сибирских регионов, ряд национальных республик и малых автономных округов находятся в состоянии глубокой депрессии. В то же время с начала XXI века наметился перелом в тенденциях социально-экономического развития ряда регионов, которые приобрели черты новых «региональных точек роста» Сибири. В этих регионах темпы роста валового регионального продукта и валовой продукции промышленности существенно превышают среднероссийские, в них качественно улучшился инвестиционный климат. Однако для закрепления этих тенденций и распространения на другие территории требуются новые формы и механизмы региональной политики государства, а также активизация интеграционных процессов – как внутри России, так и на основе международной кооперации[1].

---

[1] Анализ этих процессов с точки зрения «имиджа Сибири» содержится в [*Суслов, Лавровский, 2008*].

Исключительная важность Сибири для национальной экономики и безопасности России, сложность и неоднозначность стоящих перед ней проблем требуют комплексного системного народно-хозяйственного подхода при изучении современного состояния, выявлении проблем и угроз и обосновании стратегических направлений развития Сибири, которые должны затем синтезироваться в стратегических документах, принимаемых на федеральном уровне. Эти программные документы должны использоваться как при реализации федеральной структурной, инвестиционной, социальной, научно-технической, миграционной политики (и как особое направление – в основных мероприятиях региональной политики России), так и в долгосрочных и среднесрочных программах сибирских субъектов Федерации, крупнейших городов региона, а также в стратегических бизнес-планах развития крупнейших корпораций. Анализу подходов и результатов разработки таких документов, а также системы комплексных исследований развития экономики Сибири посвящены дальнейшие главы раздела 1.

1.1.2. Основные конкурентные преимущества и факторы роста Сибири

При оценке перспектив развития любой страны или любого региона важно определить их главные конкурентные преимущества и выявить потенциальные проблемы и угрозы. Перечислим основные конкурентные преимущества Сибири, которые были известны давно, однако в настоящее время и в ожидаемой перспективе несколько меняется значимость их отдельных составляющих.

1. Одним из основных факторов, определяющих возможности экономического роста Сибири, является огромный ***ресурсный потенциал.*** Сибирь, будучи ресурсной кладовой России и всего мира, располагает подавляющей частью российских запасов углеводородного сырья, угля, цветных и драгоценных металлов, древесины, водных и гидроэнергетических ресурсов. Извлекаемые разведанные запасы нефти в Сибири составляют 77% российских запасов, природного газа и угля – 80, меди – 70, никеля – 68, свинца – 86, цинка – 77, молибдена – 82, золота – 41, металлов платиновой группы – 99%. Здесь сосредоточено более половины гидроэнергетического потенциала России, половина общероссийских запасов древесины.

Очевидно, что прогнозируемый экономический рост в России, а также спрос на многие виды ресурсов со стороны мировой экономики неизбежно будут стимулировать развитие сибирской экономики на протяжении 20–30 лет и более даже при самых неблагоприятных внешних и внутренних условиях развития. Переход развитых стран на альтернативные источники энергии не будет решающим фактором снижения спроса на сибирские энергоносители ввиду ограниченности мировых запасов нефти и газа. Переход в долгосрочной перспективе к освоению нефтегазовых месторождений на арктическом шельфе также не сможет серьезно изменить конъюнктуру на мировом энергетическом рынке.

В то же время следует ожидать существенного повышения спроса на ***чистую воду***, которая пока не рассматривалась в качестве важнейшего стратегического ресурса Сибири, и этот фактор будет заметно повышать конкурентоспособность сибирской экономики. Но, по всей вероятности, наиболее сильно изменится в перспективе значимость фактора ***земельного ресурса***. Огромные неиспользуемые резервы территории в срединной и южной полосе Сибири, пригодные для развития индустрии, интенсивного сельского хозяйства, рекреации, бесспорно будут являться мощнейшим потенциальным резервом России, и это может привести к серьезной переоценке конкурентных преимуществ региона.

2. Важным фактором подъема экономики Сибири является ее ***географическое положение*** как естественного транспортного моста между Европой и странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Этот фактор сыграет особо весомую роль, если в сжатые сроки удастся реализовать проекты реконструкции и развития Транссиба, строительства ряда новых магистралей (Севсиб), реконструкции и развития морских портов. Традиционный железнодорожный вектор связи Европы и стран АТР через Сибирь должен быть дополнен обустройством и полномасштабным развитием транспортировки массовых грузов по Северному морскому пути, формированием новых коридоров «река – море», кардинальной перестройкой сети автомобильных дорог Сибири и сооружения через ее территорию параллельно Транссибу мощной автомобильной трассы, отвечающей требованиям времени. Оценивая географическое положение Сибири как фактор, существенно повышающий геоэкономический и геополитический рейтинг этого макрорегиона, следует реально оценивать конкурентные позиции *Китая*, который также предлагает свои территории для

организации транзита грузов по линии Европа – страны АТР и Юго-Восточной Азии. Пока Китай в этой конкурентной борьбе выигрывает за счет мощных инвестиций в «Новый шелковый путь». В то же время Северный морской путь является безальтернативной транспортной артерией нового века по перевозке массовых морских грузов между Европой и странами АТР.

Пока трудно давать какие-либо оценки относительно экономического эффекта реализации в долгосрочной перспективе проекта строительства туннеля (или моста) через Берингов пролив, соединяющего североамериканский и евроазиатский континенты. Очевидно, что технически это возможно и альтернативы такой транспортной коммуникации в другом месте не существует. Если удастся решить проблему организации массовых сверхскоростных железнодорожных перевозок в условиях вечной мерзлоты, это также может быть мощным импульсом для развития экономики Сибири и ее сильным конкурентным преимуществом.

Фактор особого географического положения Сибири может быть эффективно реализован только при его интеграции с фактором географического положения Дальнего Востока, поскольку новые транспортные артерии должны «пронизывать» территорию обоих макрорегионов. Поэтому новые перспективные транспортные мегапроекты, имея принципиальный межрегиональный характер, будут решать важную задачу усиления экономической интеграции Сибири и Дальнего Востока как взаимодействующих, но не конкурирующих территорий России.

3. Один из долгосрочных факторов роста экономики Сибири – это ***накопленный промышленный потенциал***. Особенно высок он в цветной и черной металлургии, топливно-энергетическом комплексе, пищевой промышленности. Возможен быстрый рост в химии и нефтехимии, лесной и деревоперерабатывающей промышленности. Существенный в прошлом, но утерянный в ходе экономического кризиса 1990-х годов потенциал машиностроительного комплекса может быть сравнительно быстро восстановлен и превзойден в условиях растущей экономики. Значительные резервы для роста имеет потенциал строительного комплекса и аграрного сектора экономики. Достаточно интенсивно развиваются в последнее время рыночная инфраструктура и индустрия телекоммуникаций. Иными словами – ряд регионов Сибири уже сегодня обладают развитой и диверсифицированной

структурой экономики, которая формируется не только на основе развития первичного сырьевого сектора.

4. Потенциально наиболее перспективным фактором долговременного и устойчивого роста выступает ***научно-технический и научно-образовательный потенциал Сибири***. В Сибири работает более 100 институтов и исследовательских центров Сибирского отделения РАН, многие из которых являются головными в стране по важнейшим направлениям современной техники и технологии. К настоящему времени в этих институтах создано большое количество научных разработок, готовых к применению. Их реализация позволит в несколько раз сократить материалоемкость и энергоемкость производства, на порядок увеличить производительность общественного труда. Что касается образовательного комплекса, то при определенной переориентации он способен обеспечить потребности развивающейся экономики в высококвалифицированных кадрах.

5. Сибирь обладает уникальными ***рекреационными ресурсами,*** которые могут послужить основой развития мощной индустрии отдыха как для россиян, так и для иностранных туристов. Эта сфера природы и экономики Сибири сильно недооценена, она имеет принципиально важную социальную направленность и должна получить особый статус в системе государственной политики России. Индустрия отдыха и туризма может и должна быть важнейшей «региональной точкой роста» многих территорий Сибири, относящихся к категории «депрессивных и отсталых». Мировой опыт показывает реальность получения значительной отдачи от вложений в формирование современной индустрии отдыха в депрессивных ареалах[1], не говоря уже о том, что развитие этой сферы в развитых субъектах Федерации, расположенных на территории Сибири, будет попутно решать задачу диверсификации их экономики, формирования комфортных условий для труда и отдыха сибиряков и закрепления населения в этих районах.

6. Серьезным конкурентным преимуществом Сибири является ***политическая и этносоциальная стабильность*** на всех ее территориях (в том числе – в национальных республиках и авто-

---

[1] Например, территория Юкон в Канаде долгое время находилась в кризисном состоянии вследствие резкого падения производства на золоторудных приисках. Значительный импульс в развитии был дан формированием индустрии туризма, связанного, в том числе, с обслуживанием транзитного туризма (потоков туристов из США, посещающих Аляску).

номных округах), что обеспечивается вековыми традициями совместного проживания и интеграции коренных малочисленных народов Севера и Сибири и титульных национальностей ряда республик с русскоязычным населением.

7. Конкурентные позиции Сибири усиливают, во-первых, сформировавшиеся в последние годы ***сильные команды управленческих кадров*** в регионах во главе с губернаторами новой формации, во-вторых***, активные группы региональных бизнес-элит***, которые готовы к работе в формате государственно-частного партнерства и реализации социальной ответственности бизнеса и, наконец, имеющие большой опыт практической работы ***межрегиональные структуры*** (Высший экономический совет Сибирского федерального округа, Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение», Межрегиональная ассоциация руководителей предприятий, отраслевые союзы и ассоциации).

1.1.3. Основные проблемы, угрозы и барьеры для развития Сибири

Первая группа проблем определена ***суровыми природно-климатическими условиями,*** следствиями которых являются высокая капиталоемкость производства, повышенные текущие затраты на производство продукции, более высокая стоимость жизни. Среднее удорожание процессов воспроизводства населения, трудовых ресурсов, основного и оборотного капитала по сравнению с европейской частью России составляет 1,3–1,6 раза.

Вторая группа проблем обусловлена ***особенностями хозяйственного освоения Сибири.*** Здесь наблюдаются чрезмерная ориентация экономики Сибири на внешние по отношению к ней рынки, высокая территориальная дифференциация социально-экономических показателей, слабость внутренних интеграционных связей и низкая транспортная освоенность, некомплексный характер экономики, неразвитость общего экономического пространства.

Третья группа связана с ***неблагоприятной институциональной средой***, провоцирующей вывоз капитала в европейскую часть страны и за границу.

Основная проблема, угроза и барьер для дальнейшего поступательного развития Сибири – образовавшаяся диспропорция между европейской частью страны (где сосредоточено более 75%

населения и экономического потенциала России) и регионами Сибири (на долю которых приходится 60–85% основных энергетических и минерально-сырьевых ресурсов). Этот пространственный разрыв между концентрациями основных элементов производительных сил порождает соблазн максимально ориентировать развитие Сибири на нужды европейской части страны, причем самым «примитивным» способом – вывозом сибирского топлива и сырья для его дальнейшей переработки в европейскую часть страны и на экспорт. Однако это неизбежно приведет к усилению экспортной нацеленности сибирской экономики и возрастанию масштабов вывоза капитала, а также к усиливающемуся оттоку населения. В конечном счете, это может достичь таких размеров, когда возникнут угрозы обеспечению национальных интересов России на востоке страны.

Серьезный внутренний барьер в развитии Сибири связан с существенным ***технологическим отставанием*** большинства секторов экономики макрорегиона. Производственный аппарат в нефтяной, газовой и угольной промышленности, в электроэнергетике и в тепловом хозяйстве, в машиностроении сибирских регионов катастрофически устарел и нуждается в массовой замене.

Характерным ***внешним барьером*** для комплексного развития Сибири является объективное противоречие между необходимостью формирования на этой территории мощного комплекса перерабатывающих производств и на этой основе вывоза в другие районы и на экспорт продукции с высокой добавленной стоимостью и между заинтересованностью многих стран (особенно Китая) получать из Сибири необработанное сырье, топливо, древесину и на этой основе производить на месте продукцию с высокой добавленной стоимостью. По этому поводу не может быть никаких иллюзий: сегодня остальному миру выгодно существование Сибири именно как сырьевого придатка, но не как развитого и диверсифицированного макрорегиона с собственными интересами, отвечающими интересам всей России. Поэтому задача резкой диверсификации существующей сегодня «колониальной» структуры экономики Сибири и создания здесь в экономических и геополитических целях мощного комплекса перерабатывающих производств – это задача исключительно внутрироссийская и в основном с опорой на собственные силы (что, впрочем, не исключает участия иностранного капитала в реализации здесь новых проектов, связанных с переработкой сырья и топлива).

Сильная угроза для развития экономики и социальной сферы Сибири, возникшая осенью 2008 г., связана с ***мировым финансовым кризисом и его возможными последствиями для развития России и ее регионов***. Специфика проявления этой угрозы в Сибири – замораживание крупных инвестиционных проектов (в основном, связанных с сырьевым сегментом сибирской экономики), кредитные ресурсы для которых крупные российские компании формировали за рубежом. Это вызвало необходимость рассмотрения антикризисных сценариев развития и использования адаптационных механизмов антикризисного управления в сибирских регионах.

Весьма сильной потенциальной внешней угрозой для развития экономики и социальной сферы Сибири является ***неустойчивая конъюнктура на мировом рынке энергоносителей, а также возможность реализации альтернативных (т.е. вне России) направлений снабжения стран Европы нефтью и газом.*** Очевидно, что значительная флуктуация в этих процессах будет оказывать сильное влияние на развитие сырьевого сектора Сибири и на отношение к региону со стороны федерального центра. До лета 2008 г. ситуация была чрезвычайно благоприятной для России. Цена нефти выросла с 17 долл. за баррель в 2001 г. до своего максимума в 147 долл. за баррель в июле 2008 г., альтернативные пути поставки нефти в Европу пока не задействованы. В этих исключительно благоприятных условиях стояли два важнейших вопроса: сумеет ли Россия правильно распорядиться этими доходами, и в какой степени Сибирь сможет реализовать эту выгоду на своей территории. Опыт СССР показал, что, с одной стороны, «эйфория нефтяных сверхдоходов» не может длиться вечно (известны оценки народно-хозяйственных потерь в связи с резким сокращением в 1980-е годы цен на нефть), с другой – Сибирь как основной продуцент энергоносителей и металлов фактически ничего не имела при дележе советских «нефтедолларов».

Известны оценки российских и зарубежных экономистов (в частности, Е.Т. Гайдара), которые отмечали, что с ростом цен на нефть властные структуры не нацелены на модернизацию экономики и на проведение соответствующих реформ. В то же время имеется позитивный опыт других стран (в первую очередь – Норвегии), которые сумели правильно распорядиться нефтяными и газовыми доходами не только в интересах настоящего, но и будущих поколений и построили грамотную экономическую полити-

ку, демпфирующую ценовые колебания на мировом рынке энергоносителей.

У современной России в последние годы появился (и пока не исчерпан) исторический шанс – воспользоваться накопленным богатством и колоссальными золотовалютными резервами от продажи энергоносителей на внешнем рынке для решения ключевой перспективной задачи, значимость которой трудно переоценить, – создания условий для «встраивания» Сибири в систему мирохозяйственных связей не столько как поставщика топливных и сырьевых ресурсов, сколько как производителя продукции их глубокой переработки. Эти условия должны включать как необходимые институциональные изменения (в том числе в области тарифной политики), так и формирование в регионах Сибири новой транспортной инфраструктуры, которая будет способна решить задачу сокращения влияния фактора удаленности и, вследствие этого, высоких транспортных затрат, сокращающих общую эффективность производства в сибирских регионах.

События 2008–2009 гг., связанные с всеобщим финансовым кризисом и существенным сокращением цен на нефть на мировом рынке, безусловно, внесли существенные коррективы в политику расходования золотовалютных резервов России и, в том числе, направлений использования этих ресурсов на нужды Сибири. Тем не менее после завершения этого кризиса прогнозируется возобновление роста цен на нефть и газ и, таким образом, вновь возникнет вопрос рационального использования «нефтяных доходов» на цели развития регионов и секторов экономики Сибири.

В целом наша ***оценка потенциальных угроз*** для развития Сибири, сделанная после распада СССР, в принципе, остается верной и для современного этапа развития. К числу таких угроз мы в то время отнесли:

- усиление внимания стран Тихоокеанского бассейна (и, в первую очередь, Китая) к ресурсам и территориям востока России;
- неконтролируемое проникновение иностранного капитала в стратегические сектора сибирской экономики;
- возникновение коалиций республик бывшего СССР в сферах, которые затрагивают российские интересы;
- свертывание экономической активности государства на территории Сибири.

Очевидно, что эти потенциальные внешние и внутренние угрозы в той или иной мере проявляются сегодня и будут действовать в долгосрочной перспективе. Ряд из них трансформируется в новые риски и угрожающие ситуации, и формулировка некоторых из них носит откровенно пропагандистско-алармистский характер, что связано, как правило, с непрофессиональными оценками развития Сибири и Дальнего Востока со стороны ряда политиков, журналистов и политологов.

Так, весьма распространен миф о «желтой» (китайской) угрозе и о китайском «порабощении» востока России». Например, ректор одного из сибирских вузов в своем выступлении утверждал, что на территории востока РФ уже сейчас находится более 6 млн (!!!) китайцев, что наносит колоссальный ущерб экономической и политической безопасности страны. Если учесть, что на всей территории за Уралом проживает в настоящее время около 25 млн человек, абсурдность таких оценок очевидна. Не останавливаясь на проблеме присутствия Китая на востоке России, сошлемся на интервью председателя Совета директоров группы «Еврофинанс» Михаила Юрьева (бывшего заместителя председателя Государственной думы РФ), который, в частности, утверждает: «У России нет серьезных оснований опасаться экспансии Китая на Дальний Восток – ни государственной экспансии, то есть попыток прямо завоевать или каким-то иным способом отобрать российские дальневосточные территории, ни ползучей экспансии, то есть неконтролируемой иммиграции, приводящей к заселению этих территорий этническими китайцам в рамках РФ. Наши дальневосточные территории, мягко говоря, мало пригодны для проживания китайцев…» [*Юрьев, 2008*]. В качестве основных аргументов М. Юрьев отмечает следующее:

Во-первых, на северо-востоке Китая есть свои неосвоенные территории и там тоже идет отток населения. Поэтому не проще ли им освоить северо-восток Китая, чем осуществлять «ползучую экспансию» на Дальнем Востоке?

Во-вторых, он отмечает «Давайте взглянем на тех китайцев, которые сегодня живут-таки на Дальнем Востоке. Много ли среди них истинных иммигрантов, которые поселились навсегда, купили или планируют купить в собственность жилье…? Таких почти нет, все они в основном вахтовики, приезжающие на определенное время заработать денег… Вахтовики же не имеют никакого отношения к экспансии…».

Тем не менее нам представляется, что проблема неконтролируемой китайской миграции на Дальнем Востоке, конечно, существует (хотя ни один из дальневосточных губернаторов не рассматривает ее как серьезную угрозу для безопасности России и все они, в свою очередь, говорят о целесообразности использования китайской рабочей силы). Однако эта проблема лежит в плоскости эффективности деятельности российской и китайской пограничных и миграционных служб и их взаимодействия, но никак не может быть основным аргументом и доказательством ускоренного развития Сибири и Дальнего Востока как способа противостояния «желтой угрозе». Эти доказательства исходят из других экономических и геополитических оснований.

При желании можно привести много примеров других аналогичных оценок, формулировки угроз и апокалиптических прогнозов развития Сибири, которые появляются при одном условии: бездействии и пассивности федеральной власти и авторитетной российской науки по этим проблемам.

Если же те или иные крупные проблемы территориального развития России долго не решаются, они сами вольно или невольно приобретают характер ***«исторических мифов».*** Например, автор был участником Международного симпозиума «Сибирь и российский Дальний Восток в XXI веке: партнеры в азиатском сообществе», который состоялся в июле 2004 г. в Университете Хоккайдо (Япония). В дискуссии на этом симпозиуме нам запомнилось выступление профессора Цуйоши Хасегава (Университет Калифорнии, Санта-Барбара, США), который буквально дословно сказал следующее: «Меня не покидает чувство дежавю… В выступлениях на симпозиуме говорилось о том, что Сибирь – богатейший регион в мире по масштабам и разнообразию топливно-энергетических и других природных ресурсов. Однако развитие Сибири сдерживает некомплексный характер ее экономики, отставание от европейской части по уровню жизни населения, нерешенность проблем транспортного освоения этой территории… Но ведь ровно те же слова я слышал на других конференциях и пять, и десять, и двадцать лет назад…». И, по большому счету, возразить японскому ученому было нечем.

Вспомним и другое высказывание «Уж сколько отчетов генерал-губернаторов Сибири я читал и должен с грустью сознаться, что правительство до сих пор ничего не сделало для удовлетворения потребностей этого богатого, но запущенного края. А пора,

очень пора». Это была резолюция российского императора Александра III, которую он написал на отчете генерал-губернатора Восточной Сибири графа А.И. Игнатьева, обосновывающем необходимость ускоренного развития железнодорожного строительства в Сибири. И это было в 1886 г. Очередное дежа-вю, но уже более чем с вековым интервалом.

Таким образом, экономическая дилемма размещения нового производства на западе или востоке страны имеет более чем вековую историю. Сегодня не стоит вопрос, развивать ли в Сибири добычу углеводородов и других видов первичного сырья. Этому нет альтернатив, и основные масштабные инвестиционные проекты, анонсированные в последние годы, свидетельствуют об очевидном интересе крупного бизнеса в дальнейшем развитии сырьевого сектора экономики Сибири. Но ответ на вопрос о размещении здесь новых перерабатывающих производств не столь очевиден, несмотря на заявленный правительством России курс на развитие в Сибири производств по глубокой переработке добываемого здесь топлива и сырья. Ключевое значение будет здесь иметь не фактор удорожания производства вследствие суровых природно-климатических условий, а, равно как и во все предшествующие периоды, – фактор удорожания производства из-за повышенных транспортных затрат.

Транспортный фактор является оборотной стороной фактора выгодного экономико-географического положения Сибири, который активно эксплуатируется как в научной литературе, так и в политологических дебатах. Но негативное воздействие транспортного фактора на развитие Сибири в долгосрочной перспективе может быть серьезно ослаблено вследствие следующих ожидаемых изменений:

- технического прогресса на транспорте (появление новых высокоэкономичных видов транспорта, в том числе ориентированных на перевоз массовых грузов, существенный рост скорости перевозки пассажиров и грузов);
- кардинального улучшения в транспортной доступности большинства регионов Сибири за счет изменения в масштабах и конфигурации транспортной и логистической сети макрорегиона (строительство новых транспортных коридоров, новых железнодорожных и автодорожных магистралей, промышленная эксплуатация Северного морского пути, возрождение и дальнейший бурный рост малой авиации и т.д.);

• постепенного увеличения в отраслевой структуре доли производств с высокой добавленной стоимостью, что автоматически приводит к сокращению доли транспортной составляющей в структуре затрат (по сравнению с вариантом добычи первичных секторов экономики, в структуре затрат которых транспортный фактор играет особо значимую роль);

• изменения «центра тяжести» в производственно-технологических и интеграционных связях России. Сегодня преобладает точка зрения, подкрепленная традиционными прямыми отраслевыми расчетами и сопоставлениями, об экономической нецелесообразности перемещения производства на восток страны, и такая позиция иллюстрируется простым «правилом рычага»: на левом плече мощный и развитый экономический потенциал европейской части России – на правом – относительно слаборазвитые Сибирь и Дальний Восток с «колониальной» отраслевой специализацией. Очевидно, что центр тяжести всех экономических взаимосвязей будет тяготеть к западному плечу, особенно если учесть запросы на сибирские ресурсы со стороны стран Западной Европы. Это пример «двумерной» расстановки экономических, природных и демографических потенциалов, и в такой ситуации позиция Сибири и Дальнего Востока будет изначально проигрышной. Но если принять «многомерную» конфигурацию экономического пространства с возможным рассмотрением всех политических и экономических партнеров России (Европа, Центральная Азия, Юго-Западная Азия с мощным потенциалом стран АТР), то очевидно, что центр тяжести развития России в такой многополярной системе будет смещаться с Запада на Восток и центральная роль Сибири должна приобрести доминирующий не только геополитический, но и геоэкономический характер.

В мире имеется пример развитых стран с обширной протяженностью, для которых транспортный фактор не рассматривается в качестве лимитирующего. Самый яркий пример – это США, где в современной ситуации даже не ставится вопрос о пространственном разрыве между западными и восточными штатами, хотя расстояния сопоставимы с российскими масштабами. Очевидно, что в существенной степени это связано с феноменально развитой транспортной сетью этой страны, которая нивелирует опасности и риски пространственного разрыва между концентрациями основных элементов производительных сил. Современный Китай также отчетливо осознал стратегическую, политическую, эконо-

мическую и социальную значимость масштабного транспортного строительства в направлении Севера и Северо-Востока. Остается надеяться, что российские «нефтедоллары» смогут найти свое достойное применение в новых транспортных артериях Сибири и Дальнего Востока, и в таком случае вопрос о размещении здесь новых перерабатывающих производств и на этой основе ускоренном развитии всего восточного макрорегиона России не будет откладываться на долгие годы и десятилетия.

В высших эшелонах российской власти сегодня существует понимание опасности ослабления внимания государства к проблемам Сибири и Дальнего Востока. Так, на совещании по вопросам социально-экономического развития Дальневосточного региона в 2008 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев оценил ситуацию на Дальнем Востоке как «тяжелейшую»: «Здесь очень сложные ощущения: с одной стороны, красота, с другой стороны – убожество. Это должно нас побуждать к ежедневной работе. Если мы не активизируем работу, то в конечном счете можем все потерять» [*Камчатский зонтик…, 2008*]. Эти слова были сказаны в отношении Камчатки и всего Дальнего Востока, но их равно можно отнести и к большей части территории Сибири, тем более что издавна под Сибирью понималась вся территория России после Урала.

В мире есть примеры эффективного развития северных и удаленных территорий. Наиболее удивительный феномен – развитие в США Аляски, где была реализована эффективная модель «штата-собственника», построенная на сочетании интересов федеральной и региональной властей, бизнеса и населения *[Хикл, 2004]*. Нам представляется, что многие элементы аляскинской модели могли бы найти применение и в российских условиях, но для этого требуется пройти нелегкий путь поиска компромиссов всех акторов, заинтересованных в развитии Сибири. Наука готова предоставить нужные рекомендации относительно основных контуров «сибирской модели» развития. Остальное решают наличие политической воли руководства страны относительно путей развития северных и восточных регионов России и готовность бизнес-структур включиться в этот процесс на принципах государственно-частного партнерства, а не только ради получения сверхдоходов от эксплуатации сибирских и дальневосточных ресурсов.

1.1.4. Сценарии инновационного развития и формирования нового центра экономической активности в Сибири

Сценарии долгосрочного развития экономики Сибири, которые разрабатывались в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН, исследовались с учетом влияния глобального финансово-экономического кризиса на цели и возможности развития как России, так и ее отдельных регионов[1].

Было показано, что возможные сценарии преодоления кризиса в Российской Федерации и их территориальные проекции будут формироваться в зависимости от сочетания и комбинации трех основных тенденций и условий:

1) скорости и направленности выхода основных экономически развитых стран мира из кризиса и рецессии (что может вызвать увеличение спроса на традиционные статьи российского экспорта, «возвращение» нерезидентов на российский фондовый рынок, увеличение возможностей инвестирования за счет иностранных источников и т.д.);

2) эффективности реализации российской антикризисной программы (на федеральном и региональном уровнях);

3) финансовых, материальных, технологических и институциональных условий российской экономической системы.

Уже сейчас можно сделать вывод, что сценарии выхода России из кризиса и пространственные маневры внутри них будут формироваться в «негативно-консервативной» зоне. Реалистичность оптимистических сценариев относительно невелика вследствие ряда обстоятельств.

1. Существенно большей глубины кризиса в России по сравнению как с основными развитыми, так и, особенно, с развивающимися странами (табл. 1.1).

---

[1] Эти проблемы изучались в рамках исследований по гранту РГНФ 09-02-95653 «Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации» (авторский коллектив: академик РАН Гранберг А.Г. – руководитель, академик РАН Кулешов В.В., академик РАН Минакир П.А., член-корр. РАН Суслов В.И., Михеева Н.Н., Суспицын С.А., Селиверстов В.Е., Ершов Ю.С.) (см.: [*Воздействие…, 2009*]).

Таблица 1.1

Глобальный прогноз МВФ развития мировой экономики на 2009–2010 гг. (август 2009 г.), прирост в % к предыдущему году

Страны	2009 г.	2010 г.
Мир в целом	–1,0	3,7*
Развитые страны	–3,4	2,2
Развивающиеся страны	1,9	5,5
США	–2,1	2,6
Европа	–4,4	1,2
Япония	–5,6	3,5
Китай	8	8
Индия	6,3	7,3
Россия	–7,3	2,4
Бразилия	0,5	4,5

* В апреле 2010 г. МВФ увеличил прогноз роста мирового ВВП на 2010 г. до 4,25%, такой же рост ожидается в 2011 г.

2. Протекания кризиса в России в форме «стагфляции» (стагнации на фоне высокой инфляции), что существенно осложняет преодоление кризисных явлений.

3. Общих дефектов российской экономической системы (ее неэффективности, неконкурентоспособности и технологического отставания).

4. Отсутствия у российского бизнеса «длинных денег» для восстановления и наращивания инвестиционной активности.

5. Невозможности реального осуществления «регионализированных» сценариев выхода из кризиса (основанных, например, на территориальном перераспределении высвобождающихся ресурсов и инвестиций, ликвидации узких мест, на маневрах в географической структуре внешней торговли и т.д.) вследствие неразвитости государственной региональной политики в России, ее слабого финансово-материального обеспечения и отсутствия необходимых институтов. Естественным препятствием для реализации таких сценариев служит также низкая миграционная мобильность населения.

Делался вывод, что в этих условиях реализация практически всех сценариев выхода России из кризиса не приведет в краткосрочной перспективе к заметному изменению в пространственной конфигурации экономики и социальной сферы страны.

Последние прогнозы Министерства экономического развития РФ не дают надежды даже в 2012 г. выйти на уровень производства, достигнутый в 2008 г. И самым негативным прогнозируемым параметром является объем инвестиций, который ожидается на 14% ниже уровня 2008 г. Тем самым «перечеркиваются» возможные сценарии развития страны на краткосрочную и среднесрочную перспективу, разработанные Минэкономразвития РФ ранее («консервативный», «умеренно-оптимистический», «нефтяной» сценарии). Поэтому, как нам представляется, гораздо большее значение в оценке возможных сценариев выхода России из кризиса имеет изучение не последствий влияния внешних условий и факторов (различные варианты цены на нефть, курс рубля и т.д.), а самой направленности экономической политики государства в период преодоления последствий кризиса. И здесь просматриваются два возможных сценария:

1. ***Сценарий минимизации социальных последствий кризиса***. Фактически именно этот сценарий осуществляется в России в последнее время, и именно он представляется наиболее вероятным. Он будет предполагать приоритетное выполнение социальных обязательств государства (особенно в бюджетной сфере), поддержку отдельных крупных производств не в силу требований технической модернизации производства, а по причине предотвращения «социального коллапса» отдельных моногородов. Основным механизмом госрегулирования будут выступать бюджетные и межбюджетные потоки. Региональная политика федеральной власти останется неизменной – приоритет получат регионы, оказавшиеся в наихудшем положении в плане обеспечения доходной части бюджета (так же, как и в докризисные годы). Государственные инвестиции будут сведены к минимуму с их концентрацией на реализацию «форс-мажорных» проектов (создание инфраструктуры для проведения Олимпиады в Сочи, саммита АТЭС во Владивостоке и др.) и узкого круга сегментов экономики, связанных с оборонным заказом. Такой сценарий будет иметь следствием как низкие темпы восстановительного роста (в пределах 2–3% в год), так и отсутствие «прорывных» региональных стратегий выхода на траекторию устойчивого развития. Усилится топливно-сырьевая специализация всех восточных районов Российской Федерации. В этих условиях трудно ожидать:

что страна и Сибирь выйдут из кризиса с обновленной структурой экономики в 2011–2012 гг.;

оживления (общего) жилищного строительства ранее 2011–2012 гг.;

профицита отечественных трудовых ресурсов в балансе рабочей силы.

2. ***Сценарий инвестиционно-инновационного преодоления кризиса***. Он не отвергает реализацию всех социальных обязательств государства, но одновременно ориентирован на существенное усиление государственных инвестиций как фактически единственной возможности стимулирования и оживления производства по гораздо более широкому отраслевому и территориальному спектру (инфраструктура, поддержка инновационного бизнеса, поддержка эффективных региональных инициатив в виде территориально-отраслевых кластеров и новых «точек роста», возобновление работы инвестиционного фонда в полном объеме и т.д.). Реализация этого сценария, повышая темпы прироста экономики на 1–2 п.п. в краткосрочной перспективе, создает более серьезный «плацдарм» для перспективного развития и совершенствования территориальных пропорций. В таком сценарии в территориальной структуре производства усилится роль инновационно-ориентированных регионов Поволжья, Урала, срединной и южной зон Сибири. В то же время реализация этого сценария усилит (по крайней мере на период до 3–5 лет) межрегиональную дифференциацию в уровнях социально-экономического развития. Однако реализация такого сценария потребует трудного решения направления на нужды государственных инвестиций части золотовалютных резервов страны и средств Стабилизационного фонда – это может быть единственным реальным финансовым источником подобного восстановительного роста.

Исследования, проведенные в ИЭОПП СО РАН, показали, что в целом на этапе выхода из кризиса наиболее высокими темпами будут восстанавливаться те отрасли, где более всего сократилось производство и уменьшились доходы из-за изменения ценовой конъюнктуры (машиностроение, металлургия, строительство). Поэтому следует ожидать частичного восстановления изменившихся в период спада отраслевых и территориальных пропорций производства – увеличения долей прежде всего Уральского и Приволжского округов, а также Центрального, где регистрируется значительная часть доходов от экспорта. Позиции Сибири в среднесрочной перспективе не могут измениться значительно.

В монографии [*Сибирь, 2008*] мы совместно с Ю.С. Ершовым рассматривали сценарии долгосрочного развития Сибири, которые формировались на основе расчетов по межрегиональной межотраслевой модели (ОМММ). Эти сценарии моделировались в контексте существовавших на тот период общероссийских прогнозов и «привязывались» к прогнозам Минэкономразвития России (по «инерционному», «энергосырьевому» и «инновационному» сценариям). Мы не будем описывать основные результаты расчетов и прогнозов, отметим лишь, что практически при всех вариантах развития выявлялась следующая закономерность: первичные сырьевые отрасли уже не в состоянии вынести нагрузку по обеспечению опережающих темпов роста экономики Сибири. Это может быть достигнуто лишь на основе ускоренного роста новых перерабатывающих производств и развития инфраструктурных отраслей и строительства.

Эти сценарии характеризовали возможные «материально-вещественные» долгосрочные тенденции развития Сибири и Сибирского федерального округа как подсистем народного хозяйства страны. Мы не ставили целью постулировать возможные «алармистские» сценарии будущего Сибири, хотя в средствах массовой информации, в различных аналитических и политологических обзорах и публикациях такого рода «сценарии» встречаются довольно часто: от «продажи» Сибири американцам до ее ползучего поглощения Китаем. Делаются прогнозы и оценки возникновения «общемирового» права на владение российскими (и, в первую очередь, сибирскими) ресурсами. Не считаем нужным анализировать или оценивать эти умозрительные сценарии будущего как в силу абсурдности ряда из них, так и в силу недостаточной аргументации и научно-аналитического сопровождения таких проработок.

Большего внимания заслуживают предложения относительно использования пространства Сибири как нового потенциального источника развития в будущем. Так, П.Г. Щедровицкий предложил «новую экологическую систему координат для Зауралья»: «На сегодняшний день в глобальной экономике ресурсом является освоенное пространство, а неосвоенное – балласт. В связи с этим чуть ли не основным проектом построения Будущего для депрессивных территорий Сибири и Дальнего Востока, наиболее остро переживающих сейчас демографический вызов со стороны азиатских соседей и вступивших в фазу деградации индустриаль-

ного наследия СССР, мог бы стать проект создания на огромном пространстве “природного резерва” человечества» [*Щедровицкий и др., 2009*]. Подобная постановка выдвигает множество вопросов, например о том, кто мог бы компенсировать России сохранение сибирских территорий в первозданном виде на основе замораживания здесь производства? Фактически такая концепция немногим отличается от критикуемой нами концепции «свертывания экономического пространства на востоке России». Очевидно, что «природный резерв человечества» не рассчитан на интенсивное индустриальное развитие Сибири, хотя в отдельных ее частях (например, Горный Алтай) предложения П. Щедровицкого могут быть использованы.

Мы считаем, что в главным вектором перспективного развития, на котором должны концентрироваться основные варианты и сценарии развития Сибири, должна быть реализация стратегической установки по созданию условий для изменения преимущественно сырьевой направленности развития сибирских регионов в сторону к ***сырьевой-перерабатывающей стратегии, основанной на инновационной экономике,*** и внедрения в восточных районах России системы глубокой переработки добываемого здесь сырья и топлива с акцентом на производство продукции с высокой добавленной стоимостью. Это должно быть генеральной линией, и такой путь развития Сибири должен быть практически инвариантен по отношению к различным направлениям и сценариям развития российской экономики.

В настоящее время приоритеты государства обозначены лишь в отношении поддержки Дальнего Востока, Забайкалья и некоторых районов Восточной Сибири. Для этих целей принимаются новые программные документы развития и выделяются во все возрастающих объемах инвестиционные ресурсы. В то же время исключение из приоритетов государства на востоке страны южных регионов Западной и Восточной Сибири нарушает целостность подхода к освоению восточных районов России и формированию здесь мощного хозяйственного комплекса, способного служить топливно-энергетической и сырьевой базой новой индустриализации России и обеспечивать экспортные поставки продуктов переработки добываемого здесь топлива и сырья с существенно более высокой, чем сегодня, добавленной стоимостью.

Эта цель может быть достигнута двуединым образом: развития собственно сырьевых территорий Сибири и формирования в южном широтном поясе Сибири мощного плацдарма для развития всего сибирского макрорегиона. На достаточно узком (для масштабов Сибири) пространстве радиусом от Новосибирска на запад и восток примерно в 600–800 км имеются уникальные возможности для комплексного развития производительных сил этого мезорегиона. Это даст возможность формировать здесь общие энергетические и транспортные системы с большими возможностями для развития и новые крупные комплексы перерабатывающих производств; обеспечить продовольственную безопасность всей Сибири на основе интенсивного развития сельского хозяйства (особая и востребованная сфера здесь – производство экологически чистой продукции); обеспечить новые выходы в страны Центральной Азии и в КНР и Монголию; формировать в этих районах наукоемкую экономику Сибири нового типа; обеспечивать единое информационное пространство Сибири; обеспечивать систему подготовки и переподготовки кадров для всех регионов Сибири (и Дальнего Востока); формировать здесь новые рекреационные зоны общесибирской значимости (в том числе – для отдыха северян). То есть речь идет о формировании здесь ***нового крупного центра концентрации экономической активности России,*** который расположен в срединной части страны, демпфирует пространственный разрыв между концентрациями основных элементов ее производительных сил, позволяет существенно экономить на транспортных затратах, обеспечивает переход на инновационный путь развития всей Сибири и несет основную нагрузку по реализации новых интеграционных внутрироссийских и международных связей в направлении Средней и Центральной Азии.

Такой комплексный подход в принципе не может быть реализован изолированными усилиями отдельных субъектов Федерации, расположенных на юге Западной и Восточной Сибири (как по причине отсутствия собственных инвестиционных ресурсов, так и по причине усиливающейся в последнее время межрегиональной конкуренции за получение федеральных средств и привлечение инвесторов и квалифицированной рабочей силы). Он может быть реализован только на принципах государственно-частного партнерства в рамках ***крупной феде-***

ральной программы-мегапроекта (с возможным приданием ей статуса национального проекта). Главное, что это в принципе должен быть межрегиональный мегапроект с основной идеей на содействие государства в экономической интеграции северных ресурсных и южных перерабатывающих территорий Сибири (с возможным включением смежных территорий Урала и Дальнего Востока). Основная часть государственной поддержки при реализации такого мегапроекта должна состоять в ***формировании мощной транспортной инфраструктуры по всей территории Сибири***, способной выровнять конкурентоспособность создания здесь комплекса перерабатывающих производств по сравнению с вариантами их размещения в освоенных регионах европейской части России[1]. Следует форсировать в Сибири и на Дальнем Востоке строительство всех участков Северо-Сибирской железной дороги; разработать проект по сооружению новой скоростной автомагистрали, пронизывающей всю территорию востока страны, и приступить к его реализации; возродить «малую авиацию» (в том числе на основе сооружения новых взлетно-посадочных полос).

Помимо этого будет требоваться создание новой системы преференциальной и селективной социальной политики в регионах Сибири с целью закрепления проживающего здесь населения и привлечения новых трудовых ресурсов. Государство обязано провозгласить и оформить в виде государственного Закона «О государственной поддержке развития Сибири и Дальнего Востока» свои четко обозначенные позиции по недопущению «обезлюдения» территории на востоке страны и недопущению «свертывания» здесь экономического пространства.

---

[1] Предкризисные рекомендации Всемирного банка во многом сформулированы именно в таком направлении. Так, в статье «Министру регионального развития Дмитрию Козаку выводы Всемирного банка показались близкими», «Коммерсантъ», № 53(3870) от 01.04.2008, говорится следующее: «Всемирный Банк совместно с Минрегионом провел вчера семинар “Стратегии экономического развития регионов”. Российскому правительству рекомендовано расширять автодорожную инфраструктуру, чтобы связать отстающие регионы с передовыми, снижать транспортные издержки и обеспечивать равное предоставление социальных услуг».

1.1.5. Развитие Сибири глазами зарубежных ученых и аналитиков

Сибирь традиционно привлекала внимание зарубежных экспертов как своим ресурсным потенциалом, так и в качестве опыта освоения огромной территории с целью вовлечения данных ресурсов в национальную и международную экономику. С этим связано значительное число источников, посвященных советскому опыту размещения производительных сил, и в частности, освоению Сибири (см.: [*Shabad, Mote, 1977; Whiting, 1981; Soviet natural resources, 1983*]). Л.В. Мельникова совместно с автором *[Мельникова, Селиверстов, 2008]* выделили два основных направления анализа экономики Сибири, которые доминируют в настоящее время в зарубежной литературе.

Во-первых, исследуются возможности Сибири гарантировать бесперебойные поставки топлива Российской Федерацией странам-потребителям. Соответственно изучаются стратегические вопросы строительства газопроводов и географических направлений их прокладки, обсуждаются проблемы допуска иностранных компаний на российский рынок газа и государственного регулирования данного рынка, оцениваются запасы существующих и перспективных месторождений и возможности компаний осуществлять необходимые инвестиции для их разработки (см.: [*Dienes, 2004; Buszynski, 2006; Considine, 2002*]). Эти вопросы исследуются с точки зрения национальной безопасности стран-потребителей энергоресурсов, которая в данном контексте формулируется как «энергетическая безопасность» в условиях растущего «ресурсного национализма» стран-производителей топлива.

Во-вторых, региональная экономика Сибири привлекает внимание при изучении пространственной структуры российской экономики и тех ее изменений, которые происходили в процессе перехода к рыночной экономике. С этой целью исследуются демографические и миграционные процессы в российских регионах, условия жизни населения; оценивается уровень региональной дифференциации по основным социально-экономическим показателям, степень фрагментации экономического пространства с точки зрения перспектив сохранения территориальной целостности страны (см. [*Bradshaw, Vartapetov, 2003; Thompson, 2004*]). Базовой концепцией в таком анализе является концепция

«мисаллокации» ресурсов, т.е. неправильного с рыночной точки зрения размещения производства и населения, которое считается, прежде всего, унаследованным от советской системы централизованного планирования, а в современных условиях – проявлением «ресурсного проклятья» российской экономики. Соответственно, изменения, происходящие в пространственной структуре экономики, сложившейся к началу 1990-х годов в значительной степени в результате программного подхода к развитию восточных регионов, трактуются как коррекция унаследованных искажений.

Дадим наши комментарии к некоторым подобным разработкам, поскольку они напрямую касаются основных стратегических установок развития Сибири. Выделим лишь несколько сюжетов: «об ошибочной концепции и практике развития российских и сибирских городов», «о нерыночном» освоении российского Севера», «о перенаселенности Сибири», «о потерянных процентах роста СССР и России вследствие сдвига производительных сил страны на Восток»[1].

В статье Л. Мельниковой «О риторике региональной науки и региональной политики» [2008] подробно рассмотрены «обвинения» в адрес «неправильного» развития и размещения российских городов, которое якобы не подчиняется “закону Ципфа”[2]. Не будем повторять ее контраргументы, отметим лишь, что наши работы по проекту Президиума РАН «Новая региональная стратегия России: сибирская проекция» показали:

• что существующее состояние региональной науки не позволяет абсолютизировать закон Ципфа и, тем более, делать на его

---

[1] Авторские оценки зарубежных взглядов на прошлое и будущее Сибири содержатся в нашей статье [*Селиверстов. 2008*].

[2] Как отмечалось в данной статье, основным проявлением неэффективности территориальной структуры расселения для специалистов Всемирного банка, которые проводили эти исследования, является отсутствие в России крупных городов с населением 1,5-4 млн чел., которые позволили бы улучшить качество линейной регрессии, построенной на основе «закона Ципфа» и в которой логарифм численности населения города зависит от логарифма его порядкового по численности номера (ранга). Считалось, что расселенческие системы основных стран мира подтверждают этот закон. Из этого следовало, что Россия унаследовала от СССР «неправильную» систему расселения, основанную на преобладании малых и средних городов, часть которых создавалась на «гулаговских принципах». Практические рекомендации идеологов этой концепции сводились к переселению населения из малых и средних сибирских городов в крупные городские агломерации, расположенные в основном в европейской части России.

основе далеко идущие рекомендации в области пространственной политики;

- примитивный экономико-статистический инструментарий не способен объяснить сложные процессы формирования городов в восточных районах России (которые, в том числе, строились как базы для освоения природных ресурсов и с учетом стратегических интересов государства, остающихся актуальными до сих пор);
- несостоятельным и конъюнктурным является принятие этих выводов и рекомендаций российскими чиновниками и специалистами для иллюстрации нерациональности городского расселения в России, для рекомендаций к поощрению миграции из Сибири и Дальнего Востока в западные регионы России и для обоснования сильных государственных преференций с целью создания в Российской Федерации каркаса крупных мегаполисов (фактически – в ущерб развитию остальных территорий и малых городов).

Повторяем, что эти мифы далеко не иллюзорны и не безобидны. Они в свое время были облечены в форму концепций и стратегий, озвучены на заседаниях российского правительства, в средствах массовой информации. Они предлагаются и к учету региональным властям. Такая рекомендация была, в частности, дана авторам Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на перспективу до 2025 г. во время обсуждения этого документа в Министерстве регионального развития РФ в феврале 2007 г. При обсуждении пространственного раздела Стратегии, предусматривающего более быстрый рост остальной территории Новосибирской области по сравнению с мегаполисом г. Новосибирска (что диктовалось необходимостью и целесообразностью сокращения резких диспропорций в уровнях развития и уровнях жизни этих частей области), директором департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Минрегиона РФ Ю. Перелыгиным было прямо заявлено: «На все денег не хватит, поэтому нужно сосредоточиться только на новосибирской агломерации, которая может гарантированно обеспечить решение задачи по ускорению экономического роста в регионе». То есть задача обеспечения социальной справедливости была однозначно похоронена в угоду задаче экономического роста.

В этой связи весьма показателен Пилотный проект северной реструктуризации 1998 г., финансируемый по линии Всемирного банка, который, как мы считаем, рассматривался с более широких позиций, чем просто формирование новой схемы содействия миграции. Идеологи проекта утверждали, что российский Север – это случай неполного перехода к рыночной экономике и поэтому российское правительство должно предпринять меры по «отмене унаследованного (от социализма) привилегированного положения населения Севера». Эти зарубежные рекомендации были фактически приняты к использованию и правительственная программа реформ на 10-летний срок, утвержденная в то время, поставила целью превращение северной политики в регулярную часть общей региональной политики, т.е. отмену всех специфически «северных» обязательных льгот и привилегий.

В наших работах по упоминавшемуся проекту «Новая региональная стратегия России: сибирская проекция» мы показали, что концепция освоения и государственной поддержки северных территорий, безусловно, должна быть серьезно скорректирована. Однако это должно происходить не за счет отмены льгот северянам, а в первую очередь на основе усиления учета стратегических интересов государства на Севере (что диктуется также возникающими в последнее время дискуссиями по межгосударственным взаимоотношениям по освоению природных ресурсов, расположенных в Арктической зоне) и использования новых подходов к решению проблем жизнеобеспечения на Севере и проблем сокращения транспортной недоступности северных территорий. В то же время целесообразно позитивно оценить рекомендации проекта Всемирного банка по северной реструктуризации, связанные с государственной поддержкой переселения населения из действительно трудоизбыточных регионов Севера.

«Нерыночное» развитие российского Севера, на самом деле, является не мифом, а реальностью по одной простой причине: практически во всех северных странах (Канада, скандинавские государства и т.д.) Север никогда не осваивался и не развивался только на рыночных условиях. Например, в Канаде эффективно действует программа «Продукты – почтой», которая реально способствует тому, что даже в самых отдаленных северных поселениях проживающее там население имеет бесперебойное обеспечение качественным продовольствием (в том числе – свежими овощами и фруктами) по ценам, ненамного отличающимся от

центральных регионов страны. Это – пример эффективного государственно-частного партнерства, когда государство берет на себя компенсацию затрат частным транспортным компаниям и логистическим центрам, обеспечивающим круглогодичное снабжение северян качественным продовольствием. Государство вкладывает средства в строительство взлетно-посадочных полос в отдаленных территориях, в строительство там складских помещений и локальных логистических структур. Очевидно, что такая программа не вписывается в каноны «рыночного развития Севера».

Россия – великая северная страна, и ее особенностью является то, что значительная часть природных ресурсов расположена именно на Севере. Рекомендации для сворачивания там производства по добыче сырья выглядят по меньшей мере наивными: в мире крайне редки примеры, когда суровые природно-климатические условия служили причиной отказа от добычи и эксплуатации дефицитных природных ресурсов.

Кратко рассмотрим мифы о «потерянных процентах» и о Сибири как балласте для России. В многочисленных зарубежных и отечественных публикациях со ссылкой на неведомых экспертов утверждается, что неправильное пространственное размещение производства и населения, унаследованное российской экономикой от советской плановой системы, влечет за собой ежегодные потери ВВП в размере 1,5–3% ВВП. Основным дефектом такого размещения, по мнению этих экспертов, является рассредоточение производства не только в обжитой европейской части бывшего СССР и современной России, но и в районах Сибири и Дальнего Востока, что влечет за собой громадные затраты на преодоление пространственного разрыва производительных сил.

В российских публикациях (видимо, для поднятия авторитета таких выводов), как правило, содержится упоминание, что этот вывод основан на экспертных оценках Всемирного банка. На самом деле, в ряде аналитических докладов Всемирного банка такие выводы имеют место, но при этом указывается, что они базируются на исследованиях Института Брукингса (США). Л.В. Мельникова [2008] показала, что эти расчеты, которые в институте Брукингска использовались Ф. Хилл и К. Гэдди при написании книги «Сибирское проклятье, или как коммунистические плановики забросили Россию в холод» [*Hill, Gaddy, 2003*], были проведены российской аспиранткой Т. Михайловой, готовившей свою диссертацию в Пенсильванском университете. Книга Хилл

и Гэдди представляет пример предвзятого взгляда на Сибирь и Дальний Восток, но она, к сожалению, была с вниманием встречена в зарубежных средствах массовой информации и принята для изучения в исследовательских центрах и университетах во многих странах.

Не будем останавливаться на спорных предпосылках, заложенных в основе гипотезы, выдвинутой Т. Михайловой, и на серьезных упрощениях, которые являлись основой ее методики расчетов, – это подробно рассмотрено в публикациях Л.В. Мельниковой. Удивляет другое: весьма спорная научная разработка (которая, впрочем, имела право на существование, как и всякая иная авторская работа) оказалась предметом многочисленных экономических и геополитических спекуляций. Помимо зарубежного муссирования этого вывода в различных изданиях и разработках (особенно в разработках Всемирного банка), кочующее из одной российской публикации в другую, из одного издания Центра стратегических разработок «Северо-Запад» в издания других аналитических центров утверждение о «потерянных процентах» российского ВВП вследствие неправильного размещения производства со ссылкой на мифические экспертные оценки, в конечном итоге, оказалось востребованным главным федеральным ведомством, ответственным за региональную политику, – Министерством регионального развития РФ. В разработанной в 2005 г. данным ведомством «Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» *[Концепция…, 2005]* говорится: «По экспертным оценкам, ежегодные потери Российской Федерации от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25–3,0% ВВП в год».

Таким образом, с одной стороны, в зарубежных работах, касающихся территориального развития России и развития Сибири, поднимаются серьезные проблемы, и некоторые их выводы заслуживают внимания и рекомендации (например, сделанные М. Брэдшоу [*Bradshaw, Vartapetov, 2003*]), с другой – нельзя согласиться с некоторыми оценками реального развития Сибири, особенно, если учитывать конкретные экономические и политические условия. Мы не собираемся приукрашивать положение с размещением производства в СССР и в современной России. Но наша позиция при этом принципиально отличается от точки зрения упомянутых зарубежных аналитиков и их российских последователей: гораздо более значительные потенциальные потери

были связаны не с «перенаселением» Сибири, а как раз наоборот – с «недоразвитием» на территории Сибири крупных комплексов перерабатывающих производств, которые должны были быть размещены в более благоприятных для проживания и труда сибирских территориях. Именно отсутствие вторых и третьих «этажей» в развитии сибирской индустрии сводит «на нет» большой народно-хозяйственный эффект от добычи сибирских ресурсов, и здесь на поверхности оказываются лишь большие затраты, связанные с их добычей и транспортировкой.

К сожалению, ряд выводов и рекомендаций зарубежных исследовательских центров относительно развития Сибири был фактически принят к использованию российскими властями. Так, в середине 1990-х годов под предлогом чрезмерных народно-хозяйственных затрат по государственной поддержке и освоению регионов Сибири и Дальнего Востока, которые якобы не в состоянии вынести российская экономика, стала пропагандироваться концепция «свертывания экономического пространства» на востоке России. Этот лозунг был с большим воодушевлением воспринят в ряде федеральных министерств. Но чиновники не понимали, что свертывание экономической активности на востоке, фактическое «принуждение» к бегству населения с территорий Сибири и Дальнего Востока будут иметь колоссальные и невосполнимые потери в будущем.

Итак, еще раз повторимся: несмотря на все негативные явления, которые сопровождали развитие экономики Сибири и Дальнего Востока в прошлые годы и десятилетия, категорически нельзя согласиться с позицией, высказываемой рядом зарубежных аналитиков, что перемещение производства на восток было большой ошибкой советских (и нынешних российских) властей. Реально такая позиция «расчищает почву» для другой идеологии и конкретных действий: если россияне не способны эффективно распорядиться своим пространством, на это пространство политическими и экономическими средствами могут претендовать другие силы.

Никто не отрицает, что в годы советской власти были ошибочные решения в отношении размещения ряда производств в Сибири и на Дальнем Востоке и что содержание каждого лишнего человека на Севере стоит государству очень дорого и это требует научно обоснованной и подкрепленной государственными ресурсами политики переселения избыточного населения с ряда

северных и восточных территорий. Но это не может быть генеральной политикой государства на востоке страны, перенесенной кроме отдельных северных территорий на все ее остальные регионы. Сибирь крайне неоднородна, и нельзя делать относительно всей ее территории унифицированные выводы о невозможности нормальной жизнедеятельности, о крайне суровом климате, нецелесообразности развития перерабатывающих производств и т.д.

Но в чем, безусловно, следует согласиться с мнением зарубежных ученых и аналитиков, так это в их оценках и рекомендациях относительно необходимости кардинального повышения эффективности производства в Сибири. Разорвать «сибирское ресурсное проклятье» можно лишь одним способом: на основе размещения в южных и срединных районах Сибири мощного комплекса производств по глубокой переработке добываемого здесь сырья и топлива. Только в этом случае уйдут на второй план вопросы пространственного перераспределения ренты, «государства-рантье», фрагментации экономического пространства России и т.д. Однако силы рыночного саморегулирования экономики не способны решить эту проблему. Здесь необходимо активное взаимодействие государства и бизнес-сообщества по реализации научно обоснованной стратегии долгосрочного развития Сибири и ее важнейших стратегических приоритетов и конкурентных преимуществ.

Глава 1.2
ОПЫТ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

1.2.1. Научные исследования проблем и перспектив развития Сибири

Сибирь как объект комплексных исследований уже с начала XX века привлекала внимание ученых, работающих в разных областях науки. Исследования А.Л. Чекановского, В.И. Вернадского, А.Е. Ферсмана и других позволили накопить бесценную информацию о природных ресурсах этой обширнейшей территории. Оригинальный взгляд на Сибирь с позиций федерализма, регионализма и выявления собственных региональных интересов был изложен в трудах видных деятелей сибирского областничества – С.С. Шашкова, Г.Н. Потанина, Н.М. Ядринцева (обзор истории и концепций сибирского областничества см. [*Сесюнина, 1974; Шиловский, 1989; 2004а,б*]). Тогда закладывался фундамент разработки комплексных планов и прогнозов развития Сибири, основанных на идее крупномасштабного использования ее сырьевой базы. Эти работы выполняли не только ученые-одиночки (экономисты, географы, геологи), но и научные коллективы, сконцентрированные в университетах и институтах Российской академии наук. Лидирующая роль здесь принадлежала Комиссии по изучению естественных производительных сил (КЕПС) при Российской академии наук, созданной в 1915 г. Эта Комиссия являлась инициатором, координатором и основным разработчиком документов, касающихся тенденций и возможных перспектив развития российских регионов, в частности, Сибири. Принципиально важный результат работы КЕПС – организация комплексных экспедиций, в ходе которых накапливалась важная информация о развитии регионов России. Для этих работ приглашались также зарубежные ученые.

После Октябрьской революции комплексные исследования ресурсного и производственного потенциала Сибири были подчинены реализации стратегического направления «сдвига производительных сил страны на восток», принятого в программных документах ВКП(б)–КПСС и в первых пятилетних планах. В ко-

нечном счете, от обоснованности и доказательности этих разработок зависело решение вопросов о выделении государственных капиталовложений в те или иные сибирские проекты. Функцию генерального разработчика сибирской проблематики взял на себя созданный на базе КЕПСа Совет по изучению производительных сил (СОПС). Исследования А.Е. Ферсмана, В.М. Малышева, Г.М. Кржижановского, И.Г. Александрова, И.П. Бардина и других ученых позволили сформировать стройную систему представлений о ресурсных возможностях и перспективах экономического развития Сибири.

С созданием в 1957 г. Сибирского отделения АН СССР (позже – Сибирского отделения РАН) центр тяжести в исследованиях и разработке стратегических документов по развитию экономики Сибири переместился из Москвы в Новосибирск и в другие сибирские города. Особо значительные методологические заделы в области исследования тенденций и перспектив развития экономики Сибири в Сибирском отделении АН СССР были накоплены в Институте экономики и организации промышленного производства, в Институте геологии и геофизики, в Институте систем энергетики им. Л.А. Мелентьева. Эти работы были «ядром» Региональной научно-технической программы «Сибирь» (РНТП «Сибирь»), которая начала разрабатываться по инициативе председателя СО АН СССР академика Г.И. Марчука с 1978 г. силами практически всех институтов Отделения совместно с Сибирским отделением Академии сельскохозяйственных наук, Сибирским отделением Академии медицинских наук и со многими вузами сибирского региона.

Главный замысел РНТП «Сибирь» заключался в проведении комплексных исследований в основных отраслях науки в интересах развития производительных сил Сибири. Эти исследования должны были найти отражение в конкретных разработках, технологиях, образцах оборудования, методиках, предназначенных для внедрения на территории региона и за его пределами. Наиболее значимые результаты по РНТП «Сибирь» были достигнуты под руководством нового председателя СО АН СССР академика В.А. Коптюга в 1980-х годах.

В центре этих разработок были социально-экономические исследования тенденций и перспектив развития Сибири. Их основным идеологом и руководителем был директор Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР

академик А.Г. Аганбегян. Позже эти разработки проводились под руководством академика А.Г. Гранберга, а с 1991 г. – под руководством нового директора института академика В.В. Кулешова. Целенаправленные разработки института позволили сформировать устойчивое представление об эволюции научной мысли, отражающей различные аспекты жизнедеятельности территории, весьма неординарно осваивающейся, обладающей уникальными запасами разнообразных минерально-сырьевых ресурсов и характеризующейся экстремальными погодно-климатическими условиями[1]. С сегодняшних позиций следует исключительно высоко оценить научные достижения ведущих ученых-регионалистов ИЭОПП старшего поколения – д.э.н. М.К. Бандмана, д.г.н. В.А Кротова, д.э.н. Б.П. Орлова, д.э.н. В.Э. Попова, д.э.н. Р.И. Шнипера. Их знания и опыт изучения сибирских проблем заложили фундамент сибирской школы региональных исследований [*Кулешов, Сергеева, 1997; Выдающийся вклад…, 2002*].

Важное место в исследованиях института занимало изучение экономики Сибири как открытой системы, текущее состояние и перспективы которой необходимо рассматривать в органической увязке с экономикой всей страны. Научные основы этого подхода, базирующиеся на теории межрегиональных взаимодействий, разработал академик А.Г. Гранберг. Для детального анализа взаимосвязей между региональным хозяйством и народным хозяйством страны в институте была разработана оптимизационная межотраслевая межрайонная модель [*Гранберг, 1973*]. Одним из важнейших результатов этих исследований стало количественное определение целесообразных соотношений в темпах экономического роста Сибири и страны на перспективу.

В начале 1980-х годов ИЭОПП СО АН СССР выполнял роль головного разработчика Комплексной программы научно-технического прогресса Западно-Сибирского и Восточно-

---

[1] О системе научных исследований ИЭОПП СО РАН в области анализа и прогнозирования территориальных систем см. Шеметов П.В. «Экономические исследования в Сибири». – Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1983, а также в нашей статье «Региональные исследования в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирская школа региональных исследований) 1990–1999 гг.» (монография «Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990–1999 гг.». – М.: УКСС, 2000).

Сибирского экономических районов на 1986–2005 гг. Большое внимание в институте уделялось обоснованию эффективной структурной политики в регионах Сибири. Прежде всего это касалось работ в области методологии и методики развития и размещения производительных сил Сибири, в первую очередь отраслей промышленности и территориально-производственных образований.

Особо следует отметить крупные разработки по перспективным стратегическим проектам народно-хозяйственной значимости, реализуемым в Сибири, в обосновании и научном сопровождении которых ИЭОПП СО АН СССР сыграл ключевую роль. Эти работы тщательно организовывались и управлялись, под них создавались специализированные научные советы и научные коллективы, система комплексных экспедиций. Инициатором и научным руководителем этих работ был академик А.Г. Аганбегян. Так, в институте разрабатывалась программа хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали, и ИЭОПП был головным подразделением при Научном совете АН СССР по проблеме БАМ. Были осуществлены важные исследования с использованием сетевых моделей, подготовлен комплексный научный доклад, проведены три всесоюзные конференции [*БАМ..., 1984а,б*]. Это способствовало в том числе внедрению сетевых методов строительства магистрали.

Ученые института внесли большой вклад в разработку программы освоения нефтегазовых ресурсов и социально-экономического развития территории Западно-Сибирского нефтегазового комплекса [*Совершенствование..., 1986*]. Были проведены исследования и подготовлены предложения по другим сибирским программам (развития Ангаро-Енисейского региона, программы создания Канско-Ачинского угольного комплекса – здесь лидирующая роль принадлежала коллективу под руководством д.э.н. М.К. Бандмана, при этом использовались уникальные исследования по развитию теории ТПК, признанные во всем мире). Исключительно интересные результаты получались в ходе исследований и специальных экспедиций по Северному морскому пути, что послужило началом работ по программе комплексного исследования Арктической зоны СССР.

Важно, что во всех отмеченных разработках авторы не ограничивались только Сибирью. Эти исследования включали анализ, прогнозирование, моделирование территориальных аспектов раз-

вития всего Союза ССР, всей России. К оценке тенденций и перспектив Сибири подходили с учетом федеральных интересов и интересов других территорий страны (см. [*Оптимизационные модели…, 1989; Гранберг и др., 1991, 2007; Проект…, 2004; Методологические основы…, 2008*]). Математический аппарат, система комплексных прогнозов – все это работает и сегодня. Автор был непосредственным исполнителем этих работ и накопил большой опыт проведения экономико-математических расчетов перспектив территориального развития страны и изучения роли Сибири в системе народного хозяйства.

Одно из последних доперестроечных крупных обобщений научных трудов коллектива института по сибирской проблематике – монография «Сибирь в едином народнохозяйственном комплексе» [1980]. В ней обосновывалась рациональная структура производства региона, приводились концептуальные положения развития производительных сил на востоке страны, рассматривались важнейшие отраслевые, межотраслевые и региональные проблемы Сибири (в частности – социальные).

Все эти работы имели не только и не столько академический интерес. Приведем один пример. В 1980-х годах на самом высоком уровне партийной власти был озвучен крупномасштабный проект переброски части стока сибирских рек в Казахстан и Среднюю Азию. Этот проект активно лоббировался со стороны партийного и советского руководства среднеазиатских республик и поддерживался руководством ЦК КПСС. Безусловно, что существовала (и существует, и даже усугубляется и поныне) проблема вододефицита в среднеазиатских республиках и на юге Казахстана, и это вызывало серьезнейшие социальные и экологические последствия, ставило под угрозу стратегическую задачу развития хлопковой промышленности (известно, что хлопок используется при производстве боеприпасов). Был создан Совет при АН СССР по данной проблеме, к обоснованию проекта переброски стока сибирских рек были подключены крупнейшие московские институты.

Сибирское отделение АН СССР заняло принципиальную научную позицию по отношению к обоснованию эффективности и целесообразности данного проекта (несмотря на сильное давление со стороны аппарата ЦК КПСС, Совета министров СССР и части руководства АН СССР). В ИЭОПП СО АН СССР под руководством д.э.н. Р.И. Шнипера было проведено крупное исследо-

вание (в том числе – на основе специальных экспедиционных поездок в среднеазиатские регионы) по анализу последствий для страны и Сибири реализации проекта переброски части стока сибирских рек. На основе расчетов по оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели страны – ОМММ, в которую специально «встраивались» различные варианты «переброски» (автор был руководителем и исполнителем этих работ), было доказано, что реализация данного проекта будет иметь серьезные негативные последствия для экономики страны и, особенно, сибирских регионов. Что характерно – и среднеазиатские территории, и Казахская ССР в расчетной перспективе также не получали особые экономические выгоды, наоборот, их инвестиционный комплекс не выдерживал нагрузки, связанной со строительством канала, и это по цепочке негативно влияло на развитие других отраслей[1].

В ИЭОПП в сотрудничестве с другими институтами был подготовлен крупный научный доклад по перспективам развития «Срединного региона» (меридиональный макрорегион, включающий районы Сибири, Казахстана и Средней Азии) с акцентом на последствия реализации проекта переброски части стока сибирских рек. Было доказано, что реализация данного проекта в существовавших в то время условиях окажет серьезное негативное воздействие на экономику ряда районов СССР (в первую очередь – Сибири), что существуют альтернативные сценарии решения проблемы водообеспечения среднеазиатских республик и Казахстана, показаны конкретные способы и направления таких работ. Этот доклад и его резюме были направлены руководству АН СССР, в партийные и советские инстанции, в ряд союзных министерств. В результате работы по реализации проекта были приостановлены и уже начатое строительство канала прекращено. Безусловно, что это было связано не только с активной научной позицией и исследованиями ИЭОПП. В СССР в ту пору ряд средств массовой информации, институтов АН СССР также негативно оценивали этот проект. Но именно научные разработки Института экономики СО АН расставили все на свои места. Поэтому когда

[1] Следует сказать, что в этих расчетах мы не сумели оценить экологические последствия переброски части стока сибирских рек. Очевидно, что для Средней Азии и Казахстана они были, безусловно, позитивными. Но для южных регионов Сибири это вызывало негативные экологические последствия, на что указывал опыт эксплуатации канала «Иртыш – Караганда».

слышатся упреки в адрес ученых-экономистов об их пассивности и неэффективности проводимых ими исследований, в качестве контрпримера можно привести, в том числе, эту работу.

Если оценивать с сегодняшних позиций систему научных исследований тенденций и перспектив развития Сибири, выполненных в советский период, то наряду с ее безусловными достижениями следует отметить ряд дефектов и пробелов. Во-первых, механизмам реализации (в том числе управления и контроля) стратегических направлений развития сибирских регионов уделялось недостаточное внимание. Считалось, что это прерогатива высших органов партийной и государственной власти. Во-вторых, в этих разработках отчетливо доминировал примат народнохозяйственных интересов. Социальные, экологические проблемы регионов, вопросы поддержки коренных народов Сибири не были в числе приоритетных. В-третьих, сильная сторона стратегических разработок, связанная с изучением, моделированием и прогнозированием материально-вещественных аспектов развития Сибири, не подкреплялась изучением финансовых аспектов долгосрочного развития, межбюджетных отношений, механизмов мобилизации финансовых ресурсов региональной политики.

Конечно, в рассмотренных выше научных разработках ощущалось влияние идеологических установок. Обязательным атрибутом всех исследований были ссылки на решения партийных съездов и пленумов, но справедливости ради следует сказать, что в Институте экономики и организации промышленного производства это проявлялось в меньшей степени, чем в целом в системе общественных наук страны. В Институте с января 1970 г. начал издаваться журнал «ЭКО», имевший репутацию «центра экономической оппозиции в СССР», и в этом журнале проблемы развития Сибири неизменно были в числе приоритетных тем.

После распада СССР исследования тенденций и перспектив развития Сибири в ИЭОПП продолжались с учетом новых реалий и переосмысления ряда положений экономической науки. Уже в начале 1990-х годов стало очевидно, что необходима разработка новой конструктивной концепции и стратегии поступательного развития сибирского макрорегиона, рассчитанной на длительную перспективу, с учетом баланса федеральных и региональных интересов, обеспеченной надежным механизмом реализации и опирающейся на новые условия хозяйствования. В этой связи в рабо-

тах ИЭОПП было показано [*Сибирь…, 1998*], что новая «рыночная модель» Сибири должна основываться на таких принципах:

- многоплановой хозяйственной кооперации субъектов Федерации, расположенных на территории Сибири (имелось в виду создание масштабного общесибирского рынка);
- адресной поддержке государства в решении социальных проблем населения Сибири, особенно ее северных районов;
- структурной политике в сфере реальной экономики, опирающейся на науку, высокотехнологичные производства, соответствующую систему воспроизводства кадров для них и т.п.

Опыт прошлых разработок и новые исследования, проведенные в 1990-х годах, позволили авторскому коллективу Института экономики и организации промышленного производства СО РАН под руководством директора ИЭОПП СО РАН академика В.В. Кулешова подготовить и издать в 1998 г. итоговую монографию «Сибирь на пороге нового тысячелетия» (Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1998). В 1999 г. вышло в свет дополненное и переработанное 2-е издание данной книги. Основной концептуальной идеей этих изданий было утверждение о наличии объективных процессов долговременного развития социально-экономической системы Сибири в составе России. По мнению их авторов, экономические и политические кризисы могут лишь затормозить эти процессы, но не изменить их направленность.

Авторы не случайно уделили этим вопросам особое внимание. Как отмечал в предисловии к данной монографии академик В.В. Кулешов, с началом реформ долговременные процессы развития Сибири были блокированы. Это вылилось в сокращение производства, в деградацию и примитивизацию его отраслевой структуры, свертывание экономического пространства, социально-экономический регресс. Более того, в этот период стали появляться уже упомянутые выше «научные доказательства» нецелесообразности ускоренного развития Сибири, на основе этого делался вывод о необходимости «свертывания» здесь экономической активности якобы в силу исключительно большой нагрузки на российскую экономику.

Помимо итоговой монографии «Сибирь на пороге нового тысячелетия», в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН в постсоветский период были осуществлены другие важные разработки, по-новому оценивающие

тенденции и перспективы экономического развития Сибири, ее регионов и отраслей. Так, под руководством д.э.н. М.К. Бандмана был выполнен важный цикл исследований по проблемным регионам ресурсного типа (см. [*Проблемные регионы…, 1998, 2000, 2002]*). Этим же коллективом ранее были выполнены исследования по разработке методологических и научных основ Федеральной целевой программы развития Нижнего Приангарья [*Нижнее Приангарье, 1996*].

Особое значение имели разработки института, связанные с оценкой новых геополитических и экономических условий, в которых оказалась Сибирь после распада СССР. Эти работы выполнялись М.К. Бандманом, В.В. Кулешовым, В.Ю. Маловым и В.Е. Селиверстовым. Было показано, что новая геополитическая ситуация, с одной стороны, усиливает значимость Сибири для экономической и политической безопасности России, с другой – осложняет ситуацию в ее регионах (появление больших потоков мигрантов из среднеазиатских республик и Казахстана, проблемы, связанные с тем, что южные районы Западной Сибири стали приграничными территориями, спорные моменты по российским транспортным коммуникациям, проходящим по территории Казахстана, и т.д.). На основе этих работ делался вывод, что важнейшей задачей федерального уровня является эффективное использование потенциала выгодного географического положения Сибири как центра евразийского экономического пространства и превращение этого потенциала в экономический ресурс, формирующий доходные источники российского бюджета и бюджетов сибирских регионов, а также хозяйствующих субъектов, работающих в сфере транспорта (см., например, [*Бандман, 1994, 1996*]).

В 1990-е годы в Институте под руководством автора был начат новый цикл исследований по региональной политике и по экономическим аспектам федерализма. Это дало возможность оценить место и роль Сибири с учетом изменений в системе межбюджетных отношений и реализуемой в то время региональной политики страны и подготовить рекомендации по их совершенствованию [*Селиверстов, 1995, 1997, 2004а*].

Очевидно, что новая экономическая модель в Сибири может быть реализована только в случае создания соответствующих институциональных условий. Этим вопросам на примере нефтегазового комплекса был посвящен важный цикл исследований, про-

веденный под руководством д.э.н. В.А. Крюкова [*Крюков, 1998; Токарев, 2007; Крюков, Токарев, 2007; Как потушить…, 2008*].

Новизна научных подходов к такому сложному объекту, как Сибирь, проявилась и в исследованиях, выполненных в ИЭОПП СО РАН под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова, д.э.н. С.А. Суспицына и к.э.н. В.Е. Селиверстова в области моделирования экономических систем, проблем экономического взаимодействия регионов, экономических аспектов федеративных отношений и региональной политики, прогнозов развития субъектов Федерации, расположенных на территории Сибири.

Как отмечалось в [*Сибирь, 1999*, *с. 4*], «…многие годы процессы развития производительных сил в Сибири рассматривались преимущественно с точки зрения “вещественного фактора”. Трудовые ресурсы изучались лишь как один из необходимых ингредиентов развития производственного комплекса. Вся же совокупность социальных факторов, определяющих реалии производственно-хозяйственной деятельности в различных секторах экономики, как целостное явление не исследовалась». Эти работы получили интенсивное развитие в ИЭОПП СО РАН уже с середины 1980-х годов. Поэтому не случайно, что на примере социальных процессов, протекающих в сибирских регионах, научной школе экономистов-социологов данного института под руководством д.с.н. З.И. Калугиной удалось подготовить фундаментальные монографии из серии «Исследования Новосибирской экономико-социологической школы»: «Социальная траектория реформируемой России» [1999], «Россия, которую мы обретаем» [2003] и «Россия и россияне в новом столетии. Вызовы времени и горизонты развития» [2008].

В 2008 г. была издана монография «Сибирь в первые десятилетия XXI века»[1] – фундаментальное издание с систематизацией результатов исследований проблем социально-экономического развития сибирского региона, начатых еще в конце прошлого века. В этой книге с позиций реалий и вызовов нового века и принципиально изменившейся экономической и по-

[1] Издана в Новосибирске под общим руководством и редакцией директора Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, академика В.В. Кулешова. Автор входил в состав редакционной коллегии этой монографии и подготовил в ней раздел 2 «Стратегические приоритеты, альтернативы и сценарии социально-экономического развития Сибири» (с. 36–102).

литической ситуации в России рассмотрены концептуальные положения прошлого и будущего Сибири, обоснованы стратегические приоритеты, альтернативы и сценарии долгосрочного социально-экономического развития этого важнейшего макрорегиона страны. Выявлены конкурентные преимущества и проблемы перспективного развития Сибири. Специальный раздел посвящен оценкам прошлого, настоящего и будущего Сибири, сделанным зарубежными учеными и аналитиками (концепции ресурсного национализма, пространственной мисаллокации, «ресурсного проклятья» и т.д.), показана ошибочность ряда этих концепции и оценок.

Особый акцент сделан на развитии человеческого потенциала Сибири, условий его воспроизводства и капитализации. Представлены контуры новой отраслевой структуры экономики Сибири в инвестиционных проектах, обоснованы принципы проектной экономики как инструмента реализации государственной политики в развитии производительных сил макрорегиона с использованием нефинансовых и финансовых институтов развития, включая институт государственно-частного партнерства. Предложен кластерный подход в качестве механизма осуществления новой промышленной политики в стране и Сибири.

Крупный раздел монографии посвящен системному моделированию процессов социально-экономического развития Сибири в составе единого народно-хозяйственного комплекса страны. Как отмечалось выше, эти работы имеют многолетние традиции и восходят к предложенной еще в 60-е годы прошлого века концепции системы оптимального территориально-производственного планирования, развитой в трудах Института экономики и организации промышленного производства [*Аганбегян и др., 1972*].

Большое внимание в книге уделено описанию минерально-сырьевого потенциала Сибирского федерального округа, перспективам его наращивания и освоения. Нефтегазовый сектор Сибири, составляющий основу экономического могущества не только данного региона, но и всей России, рассмотрен через призму необходимости смены парадигмы формирования институциональной среды.

Значительная часть монографии уделена описанию проблем и перспектив развития промышленно-транспортного и аграрно-продовольственного комплексов Сибири. Авторы не могли обой-

ти вниманием также проблемы финансовой инфраструктуры и инвестиционного климата в Сибири (как в контексте текущей ситуации, так и перспективных задач). Рассмотрены проблемы внешнеэкономической деятельности в регионах Сибирского федерального округа с позиций интеграции Сибири в систему мирохозяйственных связей.

Лейтмотивом данной монографии является тезис о безальтернативности инновационного вектора развития Сибири – как в базовых сырьевых и топливных отраслях, так и в новом сегменте инновационного сектора сибирской экономики. В специальном разделе рассмотрены роль инновационной системы Сибири в повышении конкурентоспособности предприятий региона, особая роль образования, ориентированного на подготовку высококвалифицированных кадров, роль государства в создании инновационного сегмента экономики Сибири, важнейшие высокотехнологичные кластеры.

Завершал монографию раздел, посвященный вопросам трансформации экономически активного пространства азиатской России в первой половине XXI века. Здесь рассмотрены пространственные аспекты развития Сибири в разрезе крупных ареалов (например, контуры пространственной организации хозяйства в зоне влияния Северного морского пути), транспортная система азиатской России (в том числе проанализированы последствия реализации разных тактик ее формирования).

Все эти и другие компоненты и фрагменты монографии – от взгляда в прошлое до оценки современных конкурентных преимуществ Сибири, поиска направлений развития отдельных сегментов экономики, разработки соответствующих экономических механизмов и инструментов анализа и прогнозирования сибирской экономики – позиционировали данное издание как наиболее комплексное и системное исследование тенденций и перспектив стратегически важного макрорегиона России с позиций и реалий XXI века.

Другими крупными изданными работами ИЭОПП СО РАН последних лет по сибирской проблематике являются книги «Экономика Сибири в начале XXI века. Методология и методика стратегических разработок» (Новосибирск: ИЭОПП, 2007) и «Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации» (М.: «Анкил», 2009).

Безусловно, что исследования новосибирских ученых-экономистов, работающих в тесном контакте со своими московскими, уральскими и дальневосточными коллегами, были важным, но не единственным направлением стратегических разработок тенденций и перспектив развития Сибири.

Так, исследования проблем устойчивого развития энергетического сектора Сибири с учетом общемировых и общероссийских процессов на протяжении многих лет успешно ведутся в Институте систем энергетики им. Л.А. Мелентьева – ИСЭМ СО РАН (г. Иркутск). В 1998 г. специалистами института совместно с Минэнерго РФ была разработана Концепция энергетической безопасности России. В ней проведен анализ современной системы энергообеспечения, предложен комплекс мер поддержки энергетической безопасности страны и ее регионов [*Энергетическая безопасность…, 1998*]. В 1999 г. в ИСЭМ СО РАН всесторонне проанализировано современное состояние топливно-энергетического комплекса России, определены и обоснованы приоритеты отраслевого и регионального развития с учетом прогноза энергопроизводства и энергопотребления, состояния производственной структуры ТЭК, роли ценовой политики [*Топливно-энергетический комплекс…, 1999*]. В институте осуществлены исследования перспектив развития мировой энергетики с детализацией по регионам с учетом технологической структуры систем энергообеспечения, их ресурсной базы, организационно-экономических условий [*Мировая энергетика, 2000*].

В Институте геологии нефти и газа СО РАН им. академика А. Трофимука (ныне Институт нефтегазовой геологии и геофизики) совместно с учеными ИЭОПП СО РАН, Института проблем нефти и газа РАН, специалистами ОАО «Газпром» разработана «Стратегия развития газовой промышленности России». В цикле трудов (1985–2001 гг.) проведен анализ системы энергообеспечения и газообеспечения в России и в мире. Установлены закономерности влияния различных факторов на уровень и структуру добычи и потребления природного газа. Выработаны технические и экономические решения, позволяющие повысить эффективность поисков, оценки, добычи и транспортировки газа и конденсата в экстремальных природно-климатических и горно-геологических условиях.

Главная научно-техническая идея этого коллектива – разработка и научное обоснование стратегических приоритетов

развития газовой промышленности на основе сценариев социально-экономического развития России. Был выполнен прогноз уровней добычи газа, обеспечивающих экономическую и энергетическую безопасность России, обоснована география размещения новых центров газовой промышленности, исследована их специфика, сформулированы требования к новым технологическим решениям, определено развитие транспортной инфраструктуры. Разработана концепция формирования новых крупных центров добычи газа в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия), развития газоперерабатывающей и гелиевой промышленности, организации крупномасштабных поставок газа в Азиатско-Тихоокеанский регион. Все эти работы (а также исследования перспектив развития новых нефтегазоносных месторождений Восточной Сибири) выполнялись под руководством выдающегося российского ученого-геолога, академика А.Э. Конторовича.

Таким образом, в России сложилась сильная школа научных исследований тенденций и перспектив развития экономики и социальной сферы Сибири, которые выполнялись на мировом уровне научных стандартов (оригинальные разработки теории территориально-производственных комплексов, методы и модели межрегиональных взаимодействий, комплексы отраслевых расчетов и прогнозов и др.). Эти разработки могли и должны были составлять основу стратегических документов развития данного макрорегиона и его территорий. Однако в советский период они не были востребованы в полной мере, так как существовавшие в это время экономический механизм и система принятия решений отторгали подобные новации. В условиях политического и экономического кризиса после распада СССР и в период становления Российской Федерации эти стратегические разработки также оказались никому не нужными: страна и ее регионы жили в условиях решения только критических сиюминутных задач. В то же время необходимый научный задел сибирских научных исследований поддерживался, развивался и был готов для использования при условии изменения экономической ситуации в стране и возникновения потребности в этих работах на федеральном и региональном уровнях власти.

1.2.2. Научно-практические конференции по развитию производительных сил Сибири и комплексные экспедиции

Начиная с 20-х годов прошедшего столетия «путеводной нитью» и рупором идей долговременного экономического и социального развития Сибири стали крупномасштабные научно-практические конференции[1]. Как отмечает М.К. Бандман [*Сибирь…, 1999, с. 30*], в процессе хозяйственного освоения Сибири в советское время «возникли особые формы связи науки и практики: каждому очередному этапу экономического и социального освоения Сибири предшествовали представительные форумы ученых и специалистов. Они обсуждали результаты исследовательских и изыскательских работ по природным богатствам Сибири, возможности их практического претворения в жизнь, давали оценку идей и гипотез с выделением тех из них, которые могли послужить обоснованию направлений дальнейшего развития производительных сил восточных районов и всей страны».

Так, на Сибирском краевом научно-исследовательском съезде (Новосибирск, 1926 г.) обсуждались принципиальные вопросы роли Сибири в решении общероссийских проблем, выбора направлений специализации ее хозяйства (аграрная или индустриальная), вопросы так называемой автономизации Сибири. На Съезде получила поддержку идея создания Урало-Кузнецкого металлургического комбината, ставшего основой индустриализации Сибири. Этот Съезд заложил методологические основы предплановых обоснований развития производительных сил Сибири, на основе его решений специально созданная Комиссия переработала Генеральный план развития сибирского региона, придав ему индустриальную, а не аграрную направленность.

Другим крупным сибирским форумом явилась конференция по Ангаро-Енисейской проблеме (Москва, 1932 г.). Этому предшествовали разработки проф. В.М. Малышева и академика И.Г. Александрова, которые фактически обосновали направления новой энергетической политики на востоке страны на базе создания на Ангаре каскада крупнейших электростанций. На этой конференции обсуждались не только тщательно проработанные

[1] Содержательный анализ задач и итогов этих конференций описан в гл. 2 «Летопись развития Сибири в решениях сибирских конференций» [*Сибирь…, 1999*].

в специальном генеральном плане вопросы энергетического строительства в Восточной Сибири, но и целесообразность формирования в Ангаро-Енисейском районе комплекса энергоемких производств (цветная металлургия, химическая промышленность). Война отодвинула эти планы, но уже в 1947 г. в г. Иркутске состоялась конференция по развитию производительных сил Иркутской области, на которой Ангаро-Енисейская проблема обсуждалась с более широких позиций (т.е. не только вопросы энергетики и энергоемких производств в Восточной Сибири, но и проблемы транспорта, сельского хозяйства, градостроительства, социальные проблемы региона).

Важным этапом явилась конференция по развитию производительных сил Восточной Сибири (Иркутск, 1958 г.). Именно на ней четко прозвучала концепция развития Сибири на базе формирования здесь территориально-производственных комплексов (ТПК); конференция осуществила научно-техническую и общественную экспертизу исследовательских работ, инженерных и плановых проектировок по важнейшим направлениям развития экономики этого региона. На этом форуме рассматривались вопросы дальнейшего энергетического строительства на Енисее (Красноярская, Саяно-Шушенская, Усть-Илимская ГЭС) и формирования на их основе новых перспективных ТПК (в частности, Братско-Усть-Илимского).

Наиболее крупные конференции, проходившие в послевоенное время, проводились с интервалом в 11 лет. В 1969 г. в г. Новосибирске состоялась очередная конференция, на которой особый акцент был поставлен на освоении нефтегазовых ресурсов Западной Сибири. Значимость этой конференции (в ее работе участвовало более 1000 человек) была связана и с тем, что ее основным организатором явилось созданное в 1957 г. Сибирское отделение АН СССР, институты которого подготовили развернутые научные доклады по актуальным проблемам развития Западной и Восточной Сибири, по перспективам развития новых месторождений полезных ископаемых и новых территориально-производственных комплексов. И в дальнейшем именно Сибирское отделение АН СССР (РАН) явилось главным научно-организационным центром проведения подобных конференций.

Наиболее масштабным форумом стала Всесоюзная конференция «Развитие производительных сил Сибири и задачи ускорения научно-технического прогресса» (Новосибирск, 1985 г.).

Конференция проводилась в три этапа. В апреле–мае 1985 г. в различных городах Сибири были проведены 18 секционных заседаний, на которых обсуждались проблемы развития рудной базы, угольной, нефтяной и газовой промышленности, энергетики и энергосбережения, черной и цветной металлургии, машиностроения, химической и нефтехимической промышленности, лесного комплекса, строительного комплекса, транспорта, комплексного использования биологических ресурсов, сельскохозяйственного производства и мелиорации, охраны окружающей среды, здравоохранения, образования. Каждая из секций выработала подробные рекомендации; материалы секционных докладов, опубликованные в сборниках, были использованы при обсуждениях на последующих этапах работы конференции. 16 и 17 июля 1985 г. в новосибирском Академгородке прошли межсекционные заседания, на которых были обсуждены межотраслевые и комплексные проблемы развития производительных сил Сибири, в том числе: роль Сибири в развитии единого народно-хозяйственного комплекса и в реализации Энергетической и Продовольственной программ страны; вопросы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; социальные проблемы Сибири и пути их решения; осуществление комплексных региональных программ и проблемы формирования ТПК. 18 и 19 июля 1985 г. состоялись заключительные пленарные заседания конференции, в которых приняли участие член Политбюро ЦК КПСС, председатель Совета министров РСФСР В.И. Воротников, президент АН СССР академик А.П. Александров, первые секретари крайкомов и обкомов партии сибирского региона, председатели облисполкомов, министры и заместители министров СССР и РСФСР, работники аппарата ЦК КПСС, Совета министров СССР и Совета министров РСФСР, Госпланов СССР и РСФСР, Государственного комитета СССР по науке и технике, министерств и ведомств, ведущие ученые АН СССР и вузов, директора крупных предприятий Сибири. В рамках подготовки и проведения конференции были опубликованы серия препринтов, докладов и итоговый доклад конференции в трех томах.

На конференции рассматривались проблемы экономического и социального развития сибирского региона в XII пятилетке и в периоде до 2000 г., пути реализации результатов научных разработок по комплексной региональной научно-исследовательской программе «Сибирь», важнейшие направления фундаментальных и прикладных научных исследований, требующие концентрации сил для решения узловых народно-хозяйственных задач. В отличие от всех прошлых конференций, на данном форуме были рассмотрены все отраслевые и межотраслевые комплексы Сибири с особым акцентом на возможности внедрения в них новейших на-

учно-технических разработок. Другим лейтмотивом конференции было четкое обоснование целесообразности усиления комплексности развития экономики Сибири на базе развития здесь широкого шлейфа перерабатывающих производств в топливной, химической, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, металлургии. Институты СО АН СССР представили научные обоснования и экономико-математические расчеты перспектив развития отраслей, регионов, территориально-производственных комплексов и конкретных производств в Сибири на перспективу до 2000 г.

Последняя Всероссийская конференция по экономическому развитию Сибири состоялась летом 1993 г. Это была первая после распада СССР конференция государственного масштаба, проводимая в Сибири под эгидой Сибирского отделения РАН и Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». Инициатива ее проведения принадлежала председателю СО РАН академику В.А. Коптюгу, бывшему примером истинного российского ученого-государственника, обладающего колоссальным интеллектом, сильной гражданской позицией, умением синтезировать и организовывать фундаментальные и прикладные исследования в интересах развития Сибири и всей страны.

В ходе подготовки и проведения данной конференции (автор был назначен ее ученым секретарем) были проведены специальные работы, обобщающие результаты развития регионов Сибири в постсоветской России. Охарактеризованы новые чрезвычайно тревожные тенденции в большинстве сибирских территорий, сделаны неутешительные выводы относительно экономической и региональной политики руководства страны [*Селиверстов, 1993; Развитие…, 1993*]. Лейтмотивом конференции стала констатация факта принципиально новых экономических и геополитических условий, в которых оказались Сибирь и ее регионы в результате распада СССР, необходимость разработки долговременной тактики и стратегии развития хозяйства региона в условиях проводимой в России экономической и политической реформы, а также необходимость неотложного решения социальных проблем Сибири. Важнейший практический результат этого форума состоял в том, что через некоторое время во исполнение решений конференции была начата разработка Федеральной целевой программы «Сибирь», и в последующем – Стратегии экономического развития Сибири.

Говоря о большом значении сибирских конференций в процессе изучения социально-экономических процессов на востоке страны и управления ими, нужно также упомянуть и о роли ***комплексных экспедиций***, которые проводились в прошлом веке. Россия, и особенно Сибирь, имеет давние традиции работы подобных институтов проработки комплексных региональных социально-экономических проблем. Институт «комплексной экспедиции» в наибольшей степени отвечал характеру и особенностям развития сибирских территорий, когда в полевых условиях требовалось привлечение специалистов различного профиля и различных ведомств, чтобы на месте получить представление о направлениях комплексного, а не одностороннего развития восточных регионов.

Следует вспомнить, например, Ангарскую экспедицию, заложившую основы подхода к реализации программы экономического развития Верхнего Приангарья. ИЭОПП СО АН СССР был инициатором и основным организатором нескольких комплексных экспедиций по Северному морскому пути, проведенных в 1980-х годах, что дало возможность по-новому оценить роль этой транспортной артерии для развития производительных сил северных территорий страны.

К сожалению, с началом экономических и политических реформ в СССР практика организации комплексных экспедиций прекратилась. Мы считаем, что в современных условиях они должны быть возобновлены, но подход к их организации и работе должен учитывать изменившиеся экономические условия и принимать во внимание роль и заинтересованность бизнес-сообщества в участии и последующей реализации проектов межрегионального и междисциплинарного характера.

Один из возможных вариантов организации деятельности подобных экспедиций может заключаться в создании некоммерческих структур для координации деятельности в рамках той или иной экспедиции (с привлечением к текущей работе представителей бизнеса, органов государственного управления и науки). Другой не менее важный компонент – территориальная привязка деятельности экспедиций. Тем самым будет обеспечено также и участие местных специалистов, для многих из которых участие в работе подобных структур может стать хорошей школой.

Мы не случайно столь подробно остановились на истории сибирских конференций и экспедиций. В условиях централизо-

ванной плановой экономики и партийного руководства народным хозяйством СССР и его регионов эти конференции, проходившие под эгидой центральных и региональных партийных органов, ***приобретали роль политической силы*** и их решения и разработки учитывались в практике народно-хозяйственного планирования и непосредственно включались в систему принятия решений. Подчеркнем, что это не были узкоспециализированные научные конференции. Их отличали, во-первых, постановка стратегических проблем развития страны и Сибири, во-вторых, комплексный междисциплинарный подход (это было особенно характерным для конференций 1969, 1985, 1993 гг.) и, наконец, активное участие в их работе наряду с ведущими учеными представителей власти (партийной и государственной), работников министерств и ведомств, директоров крупнейших предприятий. То есть это был своеобразный треугольник «власть – бизнес – наука», о котором мы говорим сегодня, но с характерной для того времени системой доминирования политической власти и идеологических установок. И именно взаимодействие этих сил фактически заменяло (хотя и не столь эффективно) отсутствие реальных экономических механизмов реализации правильных научных и проектных разработок развития производительных сил Сибири.

Однако последнее не относится к конференции 1993 г. Несмотря на большие усилия, затраченные СО РАН по ее подготовке и проведению, эффективность ее работы оказалась, к сожалению, весьма невелика. Это не было связано с недостаточным уровнем научных проработок, показывающих направления выхода регионов Сибири из экономического кризиса, – на конференции прозвучали новые оригинальные подходы и пути решения, были предложены новые научно-технические разработки в различных отраслях региона (машиностроение, химия и нефтехимия, металлургия, новые материалы и т.д.). Причина заключалась в игнорировании данного форума со стороны власти (федеральной и региональной) и крупного бизнеса. На конференции отсутствовали руководители правительства страны, ведущих министерств и ведомств, руководители сибирских регионов. Для участия в конференции были делегированы малозначащие фигуры, не участвующие в принятии решений.

Причина этого ясна. Если в доперестроечные времена проведение конференций находилось под жестким контролем ЦК КПСС (а его руководство в целом понимало значимость развития

Сибири для решения стоящих перед страной задач), и это автоматически обеспечивало данным конференциям высокий статус и обязательность участия в них руководителей различного ранга, то в России 1990-х годов этот вакуум оказался незаполненным. В условиях жесточайшего политического и экономического кризиса треугольник «власть – бизнес – наука» разомкнулся, и это особенно отчетливо проявилось при проведении последней конференции. То есть опыт показал, что нужна сильная политическая воля руководства страны, чтобы за «деревьями» неотложных и болезненных текущих проблем увидеть «лес» перспективы, что требует принятия стратегических решений. А без союза с наукой и бизнесом это сделать невозможно.

В современных условиях произошло существенное изменение подходов и организационных форм проведения конференций по сибирским проблемам и они приняли формат «региональных форумов». Так, ежегодно проводятся Байкальский и Красноярский экономические форумы; стали проводиться Томский инновационный форум и Международный молодежный инновационный форум в Сибири «Интерра» в Новосибирске. Можно сказать, что вкупе с Санкт-Петербургским, Сочинским и иными экономическими форумами сейчас наблюдается их переизбыток. Идет реальная конкурентная борьба между региональными форумами, в том числе за право добиться участия в них «высоких» должностных лиц. Ряд форумов имеют четко выраженную «коммерческую» направленность, стоимость участия в них весьма высока, и часто затраты не оправдывают ожидания участников. Как правило, отсутствует серьезная научная подготовка этих мероприятий (в лучшем случае дело ограничивается подготовкой нескольких аналитических докладов специализированными консалтинговыми фирмами или агентствами; серьезная наука, как правило, не привлекается к их организации[1]). И, что самое важное, каждый подобный форум в качестве своей основной задачи рассматривает лоббирование собственной территории (опять-таки, Байкальский форум является здесь в определенной степени исключением).

Интересная концепция проведения форума реализована на примере Международного молодежного инновационного форума «Интерра» в Новосибирске. Его главная идея – работа на будущее

[1] Исключение составляют некоторые тематические круглые столы, которые проходят в рамках Байкальского экономического форума.

через мобилизацию талантливой молодежи на основных направлениях инновационного развития. Именно в мероприятиях этого форума наиболее полно реализована интеграция с наукой: и к организации, и к проведению форума, его многочисленных круглых столов, дискуссионных площадок, летних школ и т.д. привлечено Сибирское отделение РАН, и многие его мероприятия проводятся на базе его профильных институтов. Форум сопровождают конкурсы молодежных инновационных проектов и предложений и очень обширная культурная программа, которая способна объединить молодых людей, приезжающих из разных регионов страны и из-за рубежа. И, конечно, успех форуму обеспечивает высокий уровень приглашаемых экспертов.

Тем не менее мы полагаем, что, с позиции стратегического планирования и рассмотрения наиболее важных и актуальных проблем будущего развития Сибири, пока еще не найден и не реализован необходимый формат широкого обсуждения планов и перспектив развития этого макрорегиона, который бы имел следствием соответствующую систему принятия решений. Его не могут заменить «тусовки» политических и бизнес-элит, имеющие место в наиболее «раскрученных» российских экономических форумах.

1.2.3. Система предплановых и плановых документов и стратегических разработок перспектив развития Сибири и ее регионов

Некий аналог системы стратегических документов территориального развития страны существовал ранее в СССР. Несмотря на все пороки советской системы планирования и управления, она в части государственного регулирования территориального развития была достаточно логичной и для своего времени прогрессивной. Существовала отработанная многоуровневая система Комплексной программы научно-технического прогресса и ее региональных разделов на 20 лет; Генеральной схемы развития и размещения производительных сил СССР, включающей в себя отраслевые и региональные разделы на 15 лет; Основных направлений социально-экономического развития страны на 10 лет; пятилетних планов и т.д. Это подкреплялось наличием системы расселения, схем районных планировок, прогнозных проработок отраслевых и проектных институтов по оценке запасов месторож-

дений полезных ископаемых и т.д. Следует отметить сильную консолидирующую и интегрирующую роль Совета по изучению производительных сил СССР (СОПС) в этих разработках.

В то же время эта внешне стройная система была неэффективной из-за отсутствия необходимых мотиваций и механизмов реализации, механизмов согласования интересов центра и регионов, регионов и отраслей, основных субъектов хозяйствования. Социальные и экологические проблемы отошли на второй план и решались по «остаточному принципу». Система жесткого распределительного механизма в виде централизованных капиталовложений и фондового распределения материальных ресурсов через систему Госснаба СССР, с одной стороны, гарантировала отраслям и регионам минимум ресурсной обеспеченности в соответствии с системой их заявок, с другой – была крайне неэффективной и расточительной. Отсутствие реального рынка сдерживало инициативу предприятий и возможности внедрения научно-технического прогресса.

При всех недостатках, присущих прогнозно-плановым разработкам в системе централизованной плановой экономики, эти документы тем не менее имели важное значение с точки зрения обоснования стратегических направлений территориального развития СССР, в числе которых неизменно обосновывался «сдвиг производительных сил страны на восток». Сибирь в этих документах всегда была важнейшей стратегической территорией страны, что подкреплялось выделением колоссальных капиталовложений в ее приоритетные стройки и объекты.

Тем не менее комплексность проработки проблем Сибири в предплановых и плановых документах была недостаточной. Во-первых, ни Сибирь в целом, ни Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский экономические районы не рассматривались специальной строкой в показателях пятилетних и годовых планов, территориальный разрез которых предусматривал лишь союзные республики. Во-вторых, несмотря на громадные ресурсы и усилия, тратившиеся на разработку Генеральной схемы развития и размещения производительных сил СССР, отраслевых и региональных схем, их идеология и методология разработки базировались на отраслевом принципе. Прогнозные показатели развития крупных экономических районов (в том числе Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского) формировались, как правило, путем обычного суммирования отраслевых показателей. Отсутствовали даже

попытки применения сценарного подхода к обоснованию стратегических направлений развития сибирского региона, расчету показателей эффективности вложенных средств, оценке социальной значимости предлагаемых мероприятий и т.д. В то же время безусловным достоинством этой системы являлось использование уникальной информации отраслевых и проектных институтов по оценке месторождений полезных ископаемых, земельных, водных и лесных ресурсов.

В 1980-е годы был поставлен вопрос о целесообразности включения в систему важнейших предплановых стратегических документов Комплексной программы научно-технического прогресса СССР (КПНТП) и ее региональных разделов. Ее разработка была поручена Академии наук СССР (за разработку Генсхемы отвечали Госплан СССР и госпланы союзных республик). КПНТП СССР базировалась на менее жестких бюрократических процедурах и правилах разработки, в ней использовались сценарные расчеты перспектив социально-экономического развития[1], большее внимание уделялось стратегическим целям и задачам перспективного развития, характерным для развитых стран мира.

Разработка КПНТП по Западно-Сибирскому и Восточно-Сибирскому экономическим районам на 1986–2005 гг. была поручена Сибирскому отделению АН СССР. Эта Программа была разработана в 1982–1983 гг. Научным советом по программе «Сибирь» с привлечением учреждений Сибирского отделения АН СССР, Сибирского отделения ВАСХНИЛ, Сибирского отделения АМН, организаций ряда министерств и ведомств. Научно-методическое руководство осуществлялось Институтом экономики и организации промышленного производства. Итоговый документ состоял из трех томов: «Природные ресурсы», «Экономические и социальные проблемы» (данный том был целиком подготовлен ИЭОПП СО АН СССР), «Научно-технический прогресс и развитие науки».

---

[1] Период разработок КПНТП совпал со временем широкого использования народно-хозяйственных, региональных и отраслевых экономико-математических моделей. Эти работы были сконцентрированы в ЦЭМИ АН СССР, в ИЭОПП СО АН СССР, в НИЭИ и ГВЦ при Госплане СССР, в академических и госплановских экономических институтах союзных республик, и их результаты непосредственно использовались при разработке КПНТП, ее отраслевых и региональных разделов.

В этом документе была дана оценка роли Сибири в едином народно-хозяйственном комплексе страны и показаны перспективные направления решения важнейших межотраслевых, региональных и социальных проблем Сибири; широко использовался экономико-математический инструментарий. При написании раздела «Сибирь в едином народно-хозяйственном комплексе страны», проводил расчеты на перспективу по оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели (ОМММ), что позволило рассмотреть варианты развития экономики Сибири на период 1986–2005 гг. при меняющихся общесоюзных и региональных условиях [*Сибирь…, 1980*].

В 1989–1990 гг. Институту экономики и организации промышленного производства СО АН СССР была поручена разработка регионального раздела КПНТП СССР на период 1991–2010 гг. Автор был в числе руководителей и непосредственных исполнителей этих работ. Так, под руководством академика А.Г. Гранберга и В.Е. Селиверстова была подготовлена Концепция раздела «Межрегиональные проблемы социально-экономического и научно-технического развития СССР», в которой с учетом новых тенденций в развитии советской экономики были изложены общие требования к региональному разделу Комплексного прогноза социально-экономического и научно-технического развития страны и выявлены его важнейшие межрегиональные аспекты, даны предложения по концепции развития основных проблемных регионов СССР, зоны Севера СССР. Были подготовлены предложения по коренному реформированию экономической, технологической и социальной систем Сибири на основе результатов развития научно-технического и образовательного потенциала страны и региона. Впервые в подобного рода документах была изложена концепция формирования и регулирования региональных рынков [*Шнипер, Новоселов, 1993*]. Однако начавшийся в эти годы кризис экономической и политический системы СССР не позволил продолжить эти работы.

В 90-е годы прошлого века под руководством академика А.Г. Гранберга были подготовлены региональные разделы в правительственные программы (1992 г. – «Программа углубления экономических реформ», 1993 г. – «Развитие реформ и стабилизация российской экономики», 1995 г. – «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 гг.») (см.: [*Гранберг, 1995*]), в которых рассматривался региональный аспект переходного

периода, выделены характерные черты развития крупных регионов России в современных условиях и выдвигался тезис о целесообразности учета региональных особенностей в общегосударственной экономической политике. Однако эти важные выводы остались без внимания лиц, определявших в те годы политику российского государства.

Начиная со второй половины 1990-х годов центр тяжести по разработке стратегических документов переместился в сибирские регионы. В тех субъектах Федерации, где наблюдались более позитивные результаты экономического развития и наметились пути выхода из кризиса, стали задумываться не только над текущими проблемами, но над перспективой. Это потребовало проведения нового цикла исследований по изучению факторов, институциональных условий, проблем и угроз, направлений развития ряда сибирских регионов. Подобные работы инициировались администрациями (правительствами) субъектов Федерации, но к их исполнению привлекались научные коллективы СО РАН.

Например, в 1999–2000 гг. сотрудниками институтов СО РАН (Института геологии нефти и газа, ИЭОПП), администрации и территориального комитета по природным ресурсам Томской области, ОГУП «Томскинвестгеонефтегаз» была разработана «Стратегия социально-экономического развития Томской области в первые десятилетия XXI века». Специальные разделы этой Стратегии, отражающие направления развития нефтяной и газовой промышленности региона, были одобрены на заседаниях правительства и коллегии администрации Томской области. Концепция развития нефтяной и газовой промышленности Томской области на 2001–2005 гг. и на период до 2030 г. (как составная часть региональной стратегии) была представлена главой администрации Томской области в порядке реализации законодательной инициативы в Государственную думу Томской области и после рассмотрения одобрена [*Программа…, 2001*].

В 2002 г. была завершена разработка «Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа». Исследование проводилось под научным руководством директора ИГНГ СО РАН академика А.Э. Конторовича, заместителя директора ИЭОПП СО РАН члена-корреспондента РАН В.И. Суслова, вице-губернатора ЯНАО И.Л. Левинзона, генерального директора ОАО «СибНАЦ» А.М. Брехунцова. В подготовке документа участвовали специалисты администрации округа и научных органи-

заций Российской академии наук и Минэнерго РФ: Института геологии нефти и газа СО РАН, Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, ОАО «Сибирский научно-аналитический центр», ГУ «Институт энергетической стратегии» Минэнерго РФ. В стратегии были разработаны рекомендации по формированию механизмов эффективной трансформации отраслевых комплексов и систем жизнеобеспечения населения, создающих условия для устойчивого социально-экономического развития ЯНАО, в том числе механизмов регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, действующих на территории ЯНАО; сформирована долговременная стратегия устойчивого социально-экономического развития ЯНАО с детализацией экономических и организационных механизмов. Проблемы развития ТЭК ЯНАО были увязаны с перспективами комплексного развития территории, ориентированного на развитие перерабатывающих производств в округе и соседних регионах (юг Тюменской области, Урал) и на развитие транспортных систем (в том числе в Северо-Обском бассейне и в рамках Северного морского пути).

В следующей главе на примере Новосибирской области будет подробно показан опыт формирования системы стратегического планирования на субфедеральном и местном уровнях.

В последние годы серьезно интенсифицировались работы по подготовке стратегических документов развития важнейших межотраслевых и отраслевых комплексов России, в которых с особой тщательностью прорабатывался их «сибирский сегмент». Примером может служить разработка Энергетической и Транспортной стратегий России.

В ***Энергетической стратегии России до 2020 г.,*** утвержденной распоряжением Правительства РФ № 1234-р от 28.08.2003, специалистами СО РАН были разработаны блоки «Сырьевая база» и «Нефтяная промышленность», выполнена редакция документа в целом. В Стратегии обосновывалось, что с учетом устойчивых мировых тенденций энергетическая политика России должна быть направлена на: (1) увеличение добычи и повышение эффективности использования энергетических ресурсов за счет их глубокой переработки; (2) рост энергонасыщенности экономики и бытовой сферы; (3) диверсификацию структуры топливно-энергетического баланса за счет увеличения роли угля и атомной энергии в европейской части, газификации восточных регионов; (4) расширенное воспроизводство минерально-сырьевой базы

энергоносителей; (5) оптимизацию уровня и структуры внутренних относительных цен на энергетические ресурсы; (6) диверсификацию экспорта по направлениям, способам и маршрутам поставок, в первую очередь, развитие восточного направления экспорта нефти, газа, угля, продуктов их переработки.

В Энергетической стратегии России были обоснованы основные направления развития ТЭК Сибири, представлен и паспортизирован перечень основных инвестиционных проектов. Так, в этом документе были определены следующие направления стратегического развития экономики и энергетики Сибири:

- развитие существующих центров нефтяной, газовой, угольной промышленности и электроэнергетики;
- формирование новых крупных центров нефтяной, газовой, гелиевой промышленности в Восточной Сибири;
- реализация новых крупных проектов добычи угля в Западная и Восточной Сибири и в Республике Саха (Якутия);
- развитие нефте- и газоперерабатывающей, нефте- и газохимической промышленности, углепереработки, углехимии;
- организация поставок нефти, газа, угля, продуктов их глубокой переработки, в первую очередь, на российский рынок, а также на экспорт;
- модернизация существующих и строительство новых объектов электроэнергетики, в первую очередь, достройка Богучанской ГЭС, а также объектов теплового хозяйства;
- технологическое обеспечение эффективной работы ТЭК Сибири, разработка и внедрение передовых технологий в области поисков, разведки, добычи, переработки, транспортировки ископаемых энергетических ресурсов, производства и передачи электроэнергии, энергосбережения.

Указанные документы обсуждались на Первом Сибирском энергетическом конгрессе летом 2005 г. и в целом получили одобрение федеральных и региональных органов власти, экспертного сообщества, специалистов профильных министерств.

Другим примером использования новых подходов к обоснованию стратегических направлений развития важнейших секторов сибирской экономики были работы ИЭОПП СО РАН по экономическим основам Транспортной стратегии России. Эти работы выполнялись по заданию Минтранса РФ, и их результаты отражались в аналитических докладах к Байкальскому и Санкт-

Петербургскому экономическим форумам [*Транспортно-промышленное освоение…, 2006*]. В рамках этих работ под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова были выполнены расчеты по оценке макроусловий и целевых установок развития экономики России и Сибири с акцентом на функционирование транспортного комплекса. Под руководством к.э.н. М.А. Ягольницера было проанализировано текущее состояние железнодорожных перевозок массовых грузов и дан их прогноз на перспективу до 2010 и 2025 гг. в разрезе важнейших макрорегионов России. И, наконец, под руководством д.э.н. В.Ю. Малова была рассмотрена транспортная система азиатской части страны и показаны особенности ее формирования в новых геополитических условиях.

В этих работах особое внимание уделялось изучению формирования новых транспортных коридоров на территории Сибири. В ИЭОПП СО РАН была предложена следующая схема, включающая несколько трансконтинентальных транспортных коридоров [*Сибирь…, 2008*]:

♦ Арктический – межокеанический, простирается по Северному Ледовитому океану вдоль побережья России. Основу его образуют две главных трассы – традиционная (Северный морской путь – СМП) и высокоширотная (Северо-Восточный проход).

♦ Северный – связывающий северо-восток европейской части страны с Дальним Востоком: от берегов Баренцева моря (порт Индига) до порта Ванино на берегу Татарского пролива. Основой коридора станет Северо-Российская Евразийская магистраль, в составе БАМ – Севсиб – Баренцкомур.

♦ Центральный – связывающий страны Западной Европы со странами Юго-Восточной Азии, с выходами на Казахстан, Монголию, Китай, а в перспективе – на Корейский полуостров и в Японию (через тоннель или мостовой переход на Сахалин и тоннель на Хоккайдо). Основой коридора являются Транссиб, автомагистраль «Байкал» и другие автодороги.

♦ Енисейский – связывающий арктические и южные районы Средней Сибири и страны Северной Америки со странами Южной и Юго-Восточной Азии. Основу этого коридора образуют транспортная система «Енисей – СМП» и трансполярные трассы № 1 и 2 кроссполярного моста «Америка – район Северного полюса – Азия».

Безусловно, что все эти проекты очень капиталоемки и целесообразность и очередность их реализации должны быть тща-

тельно проработаны. Важно, что проведенные исследования, с одной стороны, показали: указанные перспективные транспортные проекты являются основой зарождения новой системы межрегиональных интеграционных связей, с другой – в их реализации уже сейчас заинтересованы крупнейшие российские компании. Здесь смыкаются стратегические интересы Российской Федерации, ее субъектов и частного бизнеса, и это дает основание надеяться на реальность финансового обеспечения ряда таких проектов в обозримой перспективе на условиях софинансирования (и, возможно, – концессионного механизма).

Естественно, что Энергетическая и Транспортная стратегии России разрабатывались не только силами институтов Российской академии наук. Но именно участие академических институтов дало возможность использовать новые нетрадиционные подходы и методы анализа (сценарный, ситуационный и др.) и комплексы модельных расчетов.

Мы не случайно достаточно подробно остановились на последних работах институтов СО РАН по Энергетической и Транспортной стратегиям, в которых особенно тщательно прорабатывались «сибирские» сюжеты, условия и сценарии развития. Эти работы характерны тем, что, с одной стороны, они явились примером мультидисциплинарности и комплексности работ, к их выполнению привлекались ученые-экономисты, геологи, географы, специалисты в области транспортных систем, математики и т.д. С другой стороны, эти работы также взаимно пересекались и взаимодополнялись (например, важной частью разработки Энергетической стратегии были проблемы транспортировки энергоресурсов). И, наконец, в этих работах последовательно продолжалось использование народно-хозяйственного подхода к изучению и прогнозированию развития конкретных отраслевых и региональных систем, но с учетом новых методов и механизмов, что достигалось на основе учета баланса интересов основных партнеров: Федерации в целом, ее регионов, государственных и частных компаний и населения.

В целом подготовка стратегических документов развития отдельных отраслевых комплексов и сибирских регионов дала возможность использовать этот опыт, знания и конкретные результаты для разработки Стратегии социально-экономического развития Сибири. Но этому предшествовал неординарный опыт разработки Федеральной целевой программы «Сибирь», осуществленной во второй половине 1990-х годов.

Глава 1.3

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА «СИБИРЬ»: ПЕРВЫЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ РАЗВИТИЯ СИБИРИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В середине 1990-х годов стало очевидно, что экономика и социальная сфера Сибири как макрорегиона, имеющего стратегическое значение для всей страны, нуждается в серьезной государственной поддержке. Этот вопрос специально ставился руководителями сибирских регионов перед Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным во время его посещения этих территорий. В результате 19 мая 1996 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 737 «О дополнительных мерах государственной поддержки экономического и социального развития Сибири». Во исполнение основных положений этого указа была осуществлена разработка Концепции и проекта Федеральной целевой программы экономического и социального развития Сибири на 1997–2005 годы (ФЦП «Сибирь»).

За разработку подобного рода программ традиционно отвечал Совет по изучению производительных сил как научная организация, подведомственная Министерству экономики РФ[1]. В число основных разработчиков ФЦП «Сибирь» были также включены Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН и Исполнительная дирекция Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС). Эти организации проделали большую работу по формированию основных блоков и разделов данной Программы, в которых были учтены современная экономическая ситуация в стране, особое экономическое и геополитическое положение Сибири, целесообразность поиска нетрадиционных путей выхода ее регионов из кризиса, необходи-

[1] В то время данная организация имела официальное название «Совет по изучению производительных сил и экономическому сотрудничеству» (СОПСиЭС). Далее в тексте везде будем упоминать ее традиционное название, используемое и в настоящее время, – Совет по изучению производительных сил (СОПС).

мость усиления интеграционных процессов сибирских субъектов Федерации. В основу регионального раздела (тома) Программы были положены предложения республик, краев, областей и автономных округов сибирского макрорегиона. В итоге был сформирован достаточно целостный документ, который мог рассматриваться в качестве научно-методической основы при реализации системы мероприятий ФЦП «Сибирь».

В самом начале разработки ФЦП «Сибирь» академиком А.Г. Гранбергом (Председателем СОПСа) и автором книги были подготовлены Концептуальные положения разработки Федеральной целевой программы «Сибирь» (см.: [*Селиверстов, 1996*]). В них, в частности, указывалось, что по своему замыслу ФЦП «Сибирь» должна быть направлена, во-первых, на решение крупных геостратегических, политических, экономических, социальных, экологических, научно-технических проблем федерального уровня; во-вторых, на всестороннюю интеграцию республик, краев, областей, автономных округов Сибири и активизацию взаимодействия с другими регионами России, экономического сотрудничества с зарубежными странами, прежде всего СНГ и АТР; в-третьих, на создание более эффективного механизма экономического саморазвития макрорегиона с учетом его особенностей.

Принимая во внимание, что на территории Сибири в то время осуществлялась реализация многих федеральных целевых программ (см. [*Селиверстов, 1999*]) и множества специальных постановлений Правительства РФ, предполагалось, что ФЦП «Сибирь» должна выполнять *функции координирующей программы*. Нами было предложено также, чтобы помимо финансирования Программы из федерального бюджета по традиционным каналам, основная часть необходимых финансовых ресурсов должна *создаваться в рамках самой Программы*. То есть Программа должна стать не столько формой целевого распределения финансовых средств, сколько инструментом их зарабатывания и капитализации.

Ожидалось, что в рамках Программы должно быть обеспечено решение таких задач, как:

- усиление экономической интеграции регионов на территории Сибири;
- совершенствование механизма взаимодействия членов Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» в экономической сфере;

• совершенствование механизма аккумулирования и использования средств для реализации Программы, с учетом интересов ее участников;

• ликвидация чрезмерных различий внутри Сибири по уровням экономического развития и качеству жизни населения;

• осуществление проектов и мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования хозяйственных комплексов отдельных субъектов Федерации путем усиления межотраслевых межрегиональных производственных связей в пределах Сибири с использованием передовых форм территориальной организации производительных сил;

• разработка проектов формирования нового пояса экономического развития Сибири в пределах Ближнего Севера в целях обеспечения рационального использования ресурсов, решения экологических и других задач стратегического значения;

• консолидация усилий членов МАСС в процессе формирования транспортной и телекоммуникационной систем Сибири, создание новых транспортных выходов на мировой рынок;

• формирование согласованной политики сибирских субъектов Российской Федерации по привлечению иностранных инвестиций и по активизации внешней торговли, особенно со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Для того чтобы правильно оценить потенциальные возможности субъектов Федерации, расположенных на территории Сибири, по развитию их производственного потенциала в перспективе, был уточнен перечень тех узловых проблем, которые являются интегрирующими для сибирских территорий и имеют федеральную значимость. Нами были предложены следующие из них:

• использование ресурсного потенциала Сибири с учетом нового геополитического положения России и ее места в Евро-Азиатском экономическом пространстве;

• обновление оценок ресурсного потенциала Сибири с учетом новых условий и возможностей выхода ее регионов как на традиционные, так и на новые рынки;

• реструктуризация отраслевой и пространственной структуры хозяйства Сибири и формирование новой территориальной организации производительных сил, соответствующей новым формам экономических отношений и межрегиональных взаимодействий;

• формирование транспортного комплекса Востока России с учетом нового геополитического положения страны и возможного места Сибири в мирохозяйственной системе;

• интеграция Сибири и Дальнего Востока с целью формирования единого экономического пространства на востоке России, с учетом достойного представления страны в АТР;

• усиление государственного регулирования и территориального управления федеральной собственностью в регионах Сибири с целью усиления экономического и политического единства России.

Каждая из этих крупных проблем требовала собственной стратегии реализации и в рамках этих стратегий должны были более четко определяться конкретные масштабные интеграционные проекты сибирского региона.

При обосновании ФЦП «Сибирь» было предложено, что такими *важнейшими перспективными межрегиональными проектами* должны быть:

1. Реконструкция Транссибирской железнодорожной магистрали (Транссиб) и превращение ее в скоростную магистраль как составную часть международной транспортной системы, обеспечивающей транзитные перевозки между странами Европы и АТР.

2. Обеспечение нового выхода районов Средней Сибири на мировой рынок путем организации смешанных перевозок «река – море» по маршруту «Енисей – Северный морской путь» в рамках федеральной программы превращения СМП в международную транспортную магистраль.

3. Разработка единой схемы размещения аэропортов, пассажирских и грузовых терминалов как элементов единой системы воздушных сообщений для обслуживания внутрироссийских и международных маршрутов. Эта схема должна также включать новые направления (Северная Америка – Северный полюс – Сибирь – страны Индийского океана и Юго-Восточной Азии).

4. Завершение сооружения Северо-Сибирской железной дороги (Севсиб) как единственной грузовой транспортной магистрали, связывающей европейские и дальневосточные районы России при достаточной удаленности от государственной границы.

5. Поддержка и перепрофилирование предприятий военно-промышленного комплекса в рамках общесибирской программы «Производство вооружения и конверсия».

6. Создание условий для развития собственной продовольственной базы регионов Сибири.

7. Реализация новой концепции развития районов Крайнего Севера, для которых необходима разработка системы мероприятий, учитывающих экстремальные условия жизнедеятельности в этих районах.

8. Завершение формирования единой электроэнергетической системы Сибири для обеспечения стабильного электроснабжения сибирских регионов и экспортных поставок.

9. Формирование восточного транспортного коридора для поставок электроэнергии и углеводородного сырья Сибири в страны АТР.

10. Сохранение уникального научного потенциала Сибири, имеющего общемировую значимость (федеральная поддержка сибирских отделений трех Академий наук и созданных для их функционирования «наукоградов», стимулирование развития технопарковых зон).

Помимо традиционных отраслевых разделов ФЦП, в программе «Сибирь» на основе обобщения предложений сибирских субъектов Федерации был подготовлен специальный региональный том, в котором нашли отражения конкретные проекты и крупные региональные подпрограммы. Автору было поручено руководить разработкой территориального раздела в сводном томе ФЦП «Сибирь», а также разработкой всего регионального тома.

Таковы были основные контуры новой ФЦП сибирского макрорегиона, заложенные разработчиками в самом начале подготовки данного документа. Следует отметить, что важной отличительной чертой целевой программы «Сибирь» по сравнению с другими аналогичными разработками (например, с ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье») было наличие серьезного научного и научно-технологического задела в виде готовых к реализации проектов, технических решений и технологий из региональной научно-технической программы (РНТП) «Сибирь», разработка которой проводилась ранее (и параллельно) под эгидой Сибирского отделения Российской академии наук. Так, в Федеральную целевую программу «Сибирь» было предложено около 30 наиболее перспективных разработок РНТП «Сибирь», которые обладали высокой степенью готовности, эти разработки имели федеральную и межрегиональную значимость, по каждой из них имелось подтверждение администраций регионов о готовности их

финансирования, по каждой разработке было определено головное предприятие-производитель (или группа предприятий). Именно эти разработки могли составить инновационное «ядро» ФЦП «Сибирь», и их целесообразно было положить в основу начального этапа реализации данной Программы.

Разработка ФЦП «Сибирь» осуществлялась в течение 1996–1998 гг. и прошла несколько этапов (подготовка Концепции ФЦП, подготовка отдельных разделов и подпрограмм и их обсуждение, подготовка проекта Программы, обсуждение Проекта ФЦП на заседании Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, учет замечаний Экспертного совета, подготовка окончательного варианта ФЦП «Сибирь»).

Функции государственного заказчика-координатора Программы были возложены на Министерство экономики Российской Федерации, функции государственных заказчиков по отдельным направлениям – на Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Министерство топлива и энергетики Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера, Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. Предполагалось, что исполнителями ФЦП «Сибирь» будут органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – участников Программы, предприятия, организации, федеральные министерства и ведомства, органы управления Программой.

В СОПС и в ИЭОПП СО РАН были созданы временные творческие коллективы[1], подготовленные разделы обсуждались на специальных заседаниях совместно с руководством Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». Работа по подготовке проекта Программы велась на основе Концепции, рассмотренной и одобренной на заседании Совета МАСС 14 декабря 1996 г. Вопросы работы над Программой и ее материалы неоднократно рассматривались на совещаниях у руководства Минэкономики России с участием представителей администраций регионов Сибири и федеральных министерств и ведомств, на координационных советах ассоциации «Сибирское соглашение».

---

[1] Автор был одним из руководителей этих работ по линии Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

СОПС провел большую работу с участием рабочих групп министерств и ведомств – государственных заказчиков Программы, что дало возможность сформировать основные отраслевые блоки и подпрограммы данной ФЦП. Структура ФЦП «Сибирь» включала два тома: «сводный» и «региональный», которые объединяли 15 крупных разделов, а также ряд приложений.

Структура первого тома представлена на рис. 1.1.

Второй («региональный») том состоял из двух крупных разделов:

раздел 14 «Предложения субъектов Федерации по основным мероприятиям ФЦП “Сибирь”», содержащий подраздел по каждому из 19 сибирских субъектов Федерации;

раздел 15 «Обобщение предложений субъектов Российской Федерации по их участию в ФЦП "Сибирь"» (включая подразделы «Основные контуры перспективной пространственной структуры Сибири»; «Важнейшие перспективные межрегиональные проекты и программы на территории Сибири»; «Оценка предложений субъектов Федерации по включению инвестиционных проектов в ФЦП "Сибирь"»; «Возможные формы и механизмы реализации предложений субъектов Федерации»).

В итоге программа «Сибирь» явилась самой крупной из до сих пор разрабатывавшихся федеральных целевых программ развития регионов как по территориальному охвату (19 субъектов Федерации), так и по масштабам решаемых проблем и размерам потребных финансовых ресурсов.

В процессе обоснования ФЦП рассматривались три сценария развития России: сырьевой (инерционный), потребительский (приоритетное развитие отраслей потребительского сектора) и постиндустриальный, или мобилизационный (преимущественное развитие высокотехнологичных отраслей при стабилизации фонда потребления).

Было обосновано, что до 2000 г. сложившиеся тенденции (опережающий спад производства в обрабатывающих отраслях и прогрессирующее утяжеление структуры промышленности) будут продолжать действовать. Однако условия для развития добывающих отраслей все более усложняются. Наряду с этим процесс реструктуризации в машиностроении, оборонной промышленности, химии, пищевой промышленности может идти все более интенсивно. Должна стабилизироваться ситуация и в сельском хозяйстве.

Рис. 1.1. Структура Федеральной целевой программы «Сибирь»

В результате после 2000 г. Сибирь может перейти от сырьевого к более прогрессивному сценарию развития, в котором все более важную роль станут играть предприятия потребительского комплекса, а в наиболее развитых индустриальных центрах активно заявят о себе высокотехнологичные и наукоемкие производства, способные конкурировать с зарубежной техникой не только на российском, но и на мировом рынках.

Сводные характеристики базового сценария представлены в табл. 1.1.

Таблица 1.1

Динамика основных показателей развития Сибири по базовому сценарию, %

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2005 г.
Валовой региональный продукт	100,9	101,6	103,7	105,8	116,7
Продукция промышленности	101,3	101,4	103,8	106,1	116,9
Продукция сельского хозяйства	99,0	102,9	103,5	104,2	115,5
Инвестиции в основной капитал	105,0	109,2	108,2	107,6	140,2

Таблица 1.2

Отраслевая структура промышленности Сибири в условиях наиболее вероятного сценария (в ценах 1997 г., %)

Отрасль промышленности	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2005 г.
Электроэнергетика	15,0	16,1	16,1	15,8	15,2	15,6
Топливная	48,9	47,4	47,3	47,3	46,7	43,5
Черная металлургия	0,6	0,6	0,7	1,0	1,4	1,4
Цветная металлургия	4,3	4,3	4,3	4,4	5,3	5,6
Химическая и нефтехимическая	5,3	5,2	5,2	5,2	5,6	7,1
Машиностроение и металлообработка	7,8	7,6	7,3	7,1	6,9	7,1
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,6
Стройматериалы	2,8	2,5	2,5	2,5	2,5	2,9
Легкая	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Пищевая	7,1	7,3	7,6	7,7	7,6	8,0
Прочие	5,0	5,5	5,5	5,5	5,4	5,3
Промышленность – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Был сделан вывод, что в программный период наиболее вероятный сценарий развития Сибири будет комбинированным: на первом этапе (до 2000 г.) будет превалировать сырьевая ориентация экономики при стабилизации и небольшом оживлении обрабатывающих отраслей. На втором этапе (2001–2005 гг.) основную роль в подъеме экономики должны взять на себя отрасли обрабатывающей промышленности (табл. 1.2). Именно на обеспечение перелома сырьевой тенденции были нацелены мероприятия Программы.

Ожидалось, что Программа будет осуществляться в рамках общероссийского правового пространства и с учетом федеральной социально-экономической политики. Вместе с тем предполагалось, что для реализации Программы потребуется *опережающая разработка или регионализация* нормативно-правовой базы, форм и методов экономического регулирования, институциональных изменений. Благодаря этому реализация ФЦП «Сибирь» (наряду с ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье» и другими крупными региональными программами) должна была активно воздействовать на эволюцию общероссийской социально-экономической политики.

Обосновывалось, что главная функция ФЦП «Сибирь» – это взаимоусиливающее сочетание системы государственного протекционизма в отношении крупной территории России и процесса активизации потенциала ее саморазвития. Поскольку Сибирь крайне неоднородна с точки зрения условий и результатов функционирования ее регионов, среди которых явно выделились «лидеры» и «аутсайдеры», то реализация ФЦП «Сибирь» должна соответствовать двум главным направлениям государственной региональной политики – содействию развития наиболее эффективных «точек роста» («регионов-лидеров», «регионов-локомотивов») и селективной поддержке депрессивных и отсталых регионов.

Программа должна была реализовываться в два этапа. *Первый этап* (1998–2000 гг.) должен был проходить в условиях начала финансово-экономической стабилизации, когда Сибирь не может рассчитывать на ощутимый приток инвестиций извне. Это этап первоочередных мероприятий, с ориентацией на собственные возможности сибирских субъектов Федерации. Предстояло стабилизировать социально-политическую обстановку в регионах, начать формирование производственно-технических и структурных предпосылок для устойчивого развития региона, продолжить формирование экономики рыночного типа, адекватной спе-

цифическим условиям Сибири и опирающейся на оптимальное сочетание местной хозяйственной инициативы и государственного регулирования, использовать возможности внешнеэкономического сотрудничества.

Этот этап должен был характеризоваться ускоренным освоением наиболее эффективных ресурсов и реализацией малокапиталоемких проектов, дающих быструю отдачу. Ожидалось, что к концу периода может начаться процесс интенсивного притока отечественных и зарубежных инвестиций в регион, однако производственная специализация Сибири по-прежнему будет ориентирована на более активное развитие отраслей ее топливно-энергетического и сырьевого комплекса. В этот период важно было не допустить дальнейшего падения производства в перерабатывающих отраслях, и в первую очередь, – на предприятиях ВПК Сибири.

На втором этапе (2001–2005 гг.) регион должен был вступить в стадию подъема. Центр тяжести переносится на ускорение глубокой переработки сырья, рост машиностроения и наукоемких производств, развитие отраслей потребительского комплекса. Система мероприятий, выходящих за границы 2005 г., в большей степени должна быть ориентирована на решение социальных и экологических проблем, диверсификацию экономики, последовательный переход регионов Сибири на модель устойчивого развития. В первом десятилетии нового века должны были быть созданы условия для консолидации сибирского экономического сообщества и формирования системы участия регионов, отраслей и предприятий Сибири в мирохозяйственных связях. Особенностью данного этапа должно быть начало подготовительных работ по реализации в Сибири дальнейших крупномасштабных экономических проектов и программ.

Совокупная потребность в финансовых ресурсах на реализацию ФЦП «Сибирь» по представленному варианту оценивалась в объеме 1832,3 трлн руб. (неденоминированных рублей), из них в период 1997–2000 гг. – 740 трлн руб., в период 2001–2005 гг. – 1092,3 трлн руб. Эта потребность была определена для решения особо острых проблем региона и осуществления наиболее эффективных проектов. Предполагалось, что в соответствии с установленным порядком конкретные объемы финансирования и реализуемые проекты будут определяться ежегодно в соответствии с реальными возможностями бюджетов и внебюджетных источников.

Основная часть ресурсов должна быть направлена в промышленность (43,3% от совокупной потребности), в развитие социальной инфраструктуры (27,5%), сельского хозяйства (9,5%) и базы минерально-сырьевых ресурсов (8,7%).

Крупнейшим потребителем финансовых ресурсов в ФЦП «Сибирь» был топливно-энергетический комплекс: на его долю приходилось 71% от совокупной потребности этих ресурсов в промышленности и 30,9% – от общих вложений в народное хозяйство Сибири. Около 96,8% всех средств требовалось направить на капитальное строительство, не менее 3,2% – на проведение НИОКР.

Дополнительная потребность в финансовых ресурсах на реализацию ФЦП «Сибирь», определенная после исключения финансовых ресурсов по действующим ФЦП на территории Сибири, составляла 1283,3 трлн руб., или 70% от совокупной потребности. Совокупная потребность в финансовых ресурсах по источникам финансирования оценивалась следующим образом: из федерального бюджета – 15,6%, из местных бюджетов – 24,4%, внебюджетных источников – 60%.

Важнейшим вопросом, который специально отрабатывался при подготовке ФЦП «Сибирь», являлся механизм реализации Программы. В целях повышения инвестиционной привлекательности регионов Сибири автором работы было предложено создать такие общесибирские структуры, как межрегиональный фонд страхования частных инвестиций от некоммерческих рисков; инвестиционные компании, ориентированные на специализированные сегменты сибирских рынков и на крупнейшие проекты ФЦП «Сибирь»; фонд социально-экономического развития Сибири; залогово-страховой фонд поддержки ФЦП «Сибирь» и т. д. [*Seliverstov, 1999*].

В управлении ФЦП «Сибирь» предусматривалось участие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». Минэкономики России как государственный заказчик ФЦП «Сибирь» совместно с МАСС должны были сформировать органы управления программы. Предполагалось, что стратегическое и текущее управление программой будет осуществлять Администрация ФЦП «Сибирь», состоящая из Совета Программы и его исполнительного органа – Исполнительной дирекции.

Таблица 1.3

Территориальное распределение числа проектов в ФЦП «Сибирь» и требуемых для их реализации ресурсов

Регион	Число проектов	В % к общему числу проектов	Капиталовложения, трлн руб. (*неденоминированных)*	В % к общему объему капиталовложений
Тюменская обл. (юг)	53	5,23	55,49	9,72
Ямало-Ненецкий АО	29	2,86	30,01	5,26
Ханты-Мансийский АО	30	2,96	15,99	2,80
Томская обл.	46	4,54	43,88	7,68
Омская обл.	70	6,90	26,09	4,57
Новосибирская обл.	107	10,55	26,26	4,60
Кемеровская обл.	48	4,73	61,62	10,79
Алтайский край	74	7,30	25,45	4,46
Республика Алтай	38	3,75	12,45	2,18
Красноярский край	213	21,01	122,24	21,41
Эвенкийский АО	13	1,28	18,38	3,22
Республика Хакасия	46	4,54	11,53	2,02
Республика Тыва	22	2,17	2,99	0,52
Иркутская обл.	123	12,13	66,90	11,72
Усть-Ордынский Бурятский АО	15	1,48	0,38	0,07
Республика Бурятия	55	5,42	20,21	3,54
Читинская обл.	29	2,86	30,90	5,41
Агинский Бурятский АО	3	0,30	0,44	0,08
Сибирь – всего	1014	100,00	571	100,00

Примечание. В таблице дана информация лишь о «заявках», поступивших (подтвержденных) от региональных администраций по состоянию на конец 1997 г.

В ходе подготовки регионального тома Федеральной целевой программы «Сибирь» были обобщены предложения субъектов Федерации, расположенных на территории макрорегиона по реализации различного рода инвестиционных проектов. Всего для рассмотрения от субъектов Федерации поступило 1014 проектов (табл. 1.3).

В условиях значительного превышения суммарных запросов на внешнее финансирование по сравнению с реально возможным, вставал естественный вопрос о целесообразности включения или

исключения тех или иных проектов из ФЦП «Сибирь». Под руководством автора и заместителя председателя исполкома Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» В.Н. Аксенова была создана группа независимых (не являющихся представителями региональных администраций) экспертов, которая осуществила оценку всех проектов по четырем критериям – экономической, социальной, экологической и прочей значимости. Так, высший балл по экономической значимости ставился тем проектам, реализация которых гарантировала (по мнению эксперта) окупаемость, достаточно высокую прибыльность проекта, возможность реализации продукции. Самый низкий балл по экономической значимости получали проекты, реализация которых не вела к непосредственному увеличению доходов населения, общей прибыли в регионе, более того, могла даже увеличить нагрузку на региональный бюджет. Для оценки проектов по социальной значимости на первое место выдвигались два важнейших фактора – обеспечение роста денежных доходов населения и повышение уровня занятости. Низший балл по экологической значимости получали проекты, реализация которых не может не привести к ухудшению экологической обстановки, нарушению природной среды; высший балл по экологической значимости получали проекты, непосредственно направленные прежде всего на улучшение экологии, а не на рост производства или снижение издержек. Группа прочих факторов включала те, которые, по мнению экспертов, необходимо принимать во внимание, но которые непосредственно не укладываются в группу чисто экономических, социальных и экологических.

Значимость оценок по разным группам факторов принималась различной – доминировала экономическая оценка (ее доля в сводной оценке составляла 60%), второе место занимала социальная оценка (20%), остальные факторы считались еще менее значимыми (по 10%). Таким образом, по мнению группы экспертов, ФЦП «Сибирь» должна была включать прежде всего проекты, направленные на максимальное увеличение в перспективе собственных финансовых ресурсов регионов (в целом, а не только ресурсов бюджетов). Этот факт и оказал решающее воздействие при определении сводного рейтинга каждого из рассматриваемых проектов.

Наиболее высокий рейтинг получили проекты, направленные *на использование и переработку природных ресурсов Сибири,* на реализацию ее бесспорных преимуществ перед другими региона-

ми страны. Поэтому в группу проектов с наиболее высоким рейтингом вошли прежде всего проекты энергетические, нефтегазовые, по химической промышленности и металлургии. Высок удельный вес в группе лидеров транспортных проектов. Из других отраслей в лидирующую группу попали и некоторые проекты, относящиеся к машиностроительной отрасли, особенно связанные с авиастроением. Лидирующие по рейтингу группы проектов («лучшие» 75 из 1014) оказались достаточно капиталоемкими – их реализация в полном объеме требовала 200 трлн руб.

Следует отметить, что в ряде случаев качество представленной информации не было высоким. Сопоставление материалов отраслевых министерств и ведомств с предложениями самих субъектов Федерации нередко показывало серьезное расхождение в инвестиционных запросах. Значительная часть проектов, представленных регионами, «не проходила» по отраслевому списку. С другой стороны, регионы не подтвердили многие предложения министерств.

В целом набор региональных предложений в ФЦП «Сибирь» не представлял собой взаимосвязанную во времени и технологически совокупность проектов. Подавляющее большинство из них могли быть реализованы (или не реализованы) вне зависимости от времени и факта реализации других. Поэтому можно утверждать, что ФЦП «Сибирь» в том виде, в котором она была утверждена, – это, с одной стороны, набор слабосвязанных или вообще не зависимых друг от друга отраслевых подпрограмм, а с другой стороны, ее можно было интерпретировать как набор отдельных региональных подпрограмм по ликвидации узких мест региональных экономик, увеличению объемов производства наиболее конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках продукции [*Бандман и др., 1999*].

Такой характер ФЦП был обусловлен прежде всего существовавшим на тот период состоянием производительных сил регионов Сибири, наличием больших резервов производственных мощностей и трудовых ресурсов в большинстве их отраслей. Отсутствие тесноты связей между отдельными проектами Программы можно считать как ее недостатком, так и достоинством – т.е. финансирование ФЦП «Сибирь» могло быть легко сокращено в объеме запрашиваемых средств, причем дополнительной работы по корректировке содержания отдельных ее проектов практически не требовалось.

Обобщение предложений субъектов Федерации, расположенных на территории Сибири, по их возможному участию в реализации Федеральной целевой программы «Сибирь» позволило нам *сформировать основные контуры их развития в краткосрочной и среднесрочной перспективах*. В обобщенном виде эти предложения заключались в следующем:

♦ Тюменская область (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО):

* продолжить освоение новых месторождений углеводородного сырья, увеличить глубину и масштабы переработки нефти и газа;

* увеличить глубину и масштабы переработки собственных лесных ресурсов;

* увеличить транспортную освоенность территории.

♦ Омская область:

* реконструировать электроэнергетику и уменьшить зависимость от импорта энергетического топлива;

* увеличить масштабы и усовершенствовать технологию нефтепереработки как один из главных источников финансовых ресурсов области, развить химическую и нефтехимическую промышленность;

* сохранить потенциал машиностроительных предприятий, обеспечить их выход из кризиса за счет выпуска конкурентоспособной продукции высокого технического уровня.

♦ Новосибирская область:

* реконструировать электроэнергетику и уменьшить зависимость области от внешних поставок энергии, повысить надежность электро- и теплоснабжения;

* сохранить потенциал машиностроительных предприятий, обеспечить их выход из кризиса за счет выпуска конкурентоспособной продукции высокого технического уровня;

* повысить значение Новосибирска как межрегионального транспортного узла.

♦ Томская область:

* развить собственную энергетическую базу, уменьшить зависимость от внешних поставок энергии;

* увеличить масштабы добычи собственного углеводородного сырья.

♦ Кемеровская область:

* сохранить и реконструировать предприятия главных отраслей специализации – угольной промышленности, черной металлургии, химической промышленности.

♦ Алтайский край:

* усилить собственную энергетическую базу и улучшить структуру топливопотребления;

* сохранить потенциал ведущих машиностроительных предприятий;

* усилить значимость региона как важнейшего сибирского производителя сельхозпродукции, продукции пищевой промышленности.

♦ Республика Алтай:

* обеспечить регион более дешевой собственной энергией;

* улучшить транспортную освоенность территории и значимость республики в осуществлении внешнеэкономических связей Сибири;

* увеличить масштабы переработки собственного сельскохозяйственного сырья.

♦ Красноярский край (включая Таймырский и Эвенкийский АО):

* создать на территории края новую крупную базу по добыче углеводородного сырья;

* обеспечить дальнейшее развитие и модернизацию энергетики;

* увеличить глубину и масштабы переработки собственных лесных ресурсов;

* сохранить имеющийся потенциал предприятий цветной металлургии, машиностроения и химической промышленности за счет освоения новых видов продукции.

♦ Республика Хакасия:

* модернизировать энергетику региона, сохранить и развить угольную отрасль;

сохранить и развивать традиционные отрасли специализации – цветную металлургию и машиностроение.

♦ Республика Тыва:

* увеличить масштабы производства в энергетике и в угольной отрасли;

* увеличить надежность связей с другими регионами.

♦ Иркутская область (включая Усть-Ордынский Бурятский АО):

* сохранить производство на предприятиях сложившихся отраслей специализации, прежде всего нефтепереработки и химической промышленности, лесного комплекса;

* создать на территории области новую базу по добыче углеводородного сырья.

♦ Республика Бурятия:

* развить энергетику региона и собственную топливную базу – угольную промышленность;

* развитие действующих и строительство новых предприятий цветной металлургии;

* повышение надежности транспортной освоенности региона.

♦ Читинская область (включая Агинский Бурятский АО):

* улучшить энергообеспеченность области;

* значительное расширение производства продукции цветной металлургии, прежде всего за счет введения в действие новых добывающих предприятий.

В результате реализации имеющегося комплекса предложений регионы Сибири в основном сохранили бы свою общероссийскую специализацию и укрепили бы полностью или частично самые слабые звенья своих экономик. Подчеркнем, что эти выводы определялись в условиях кризисной ситуации в российских регионах и неполной ясности о возможностях ее преодоления в целом по стране и поэтому были в большей мере «приземлены», что выразилось, в частности, в достаточно слабой проработке инновационных путей развития в сибирских регионах. Достаточно сопоставить представленные выше основные направления развития (в том виде, как их видели и обосновывали сами субъекты Федерации) с основными целевыми установками региональных стратегий этих регионов, сформированными спустя десятилетие. Разница будет весьма значительной.

Конечно, для того чтобы принять окончательное решение о включении предложений сибирских субъектов Федерации в качестве первоочередных мероприятий ФЦП «Сибирь», необходимо было провести в регионах дополнительную серьезную работу по детализации представленной информации и ее подробному технико-экономическому обоснованию (каждое предложение администрации региона, каждый проект должны были иметь свой паспорт, бизнес-план, обоснование механизмов и источников финан-

сирования, возможные схемы возврата заимствованных средств и т.д.). Мы полагали, что, при условии представления таких материалов, на начальном этапе реализации ФЦП «Сибирь» должна быть на новой основе организована независимая оценка региональных предложений (в том числе – на основе проведения тендеров по конкурирующим проектам).

Однако судьба ФЦП «Сибирь» оказалась печальной. Вначале, мотивируя недостатком бюджетных ресурсов, в постановлении правительства РФ, которым была одобрена данная программа, ей был придан неопределенный статус «Основных направлений экономического и социального развития Сибири». Поскольку эта Программа была сформирована как координирующая по отношению к другим федеральным целевым программам, реализуемым на территории сибирского региона, в специальном письме Министерства экономики РФ было предложено включить в Программу «Сибирь» в качестве подпрограмм действующие и разрабатываемые федеральные целевые программы социально-экономического развития и охраны окружающей среды регионов, находящихся на территории Сибири. Весьма скудное финансирование ФЦП «Сибирь» осуществлялось именно через эти уже существующие программы. Таким образом, новые частные целевые программы и сама Программа «Сибирь» попали в «заколдованный круг»: на ФЦП «Сибирь» (в ее изначальном понимании как крупной комплексной федеральной программы) финансовых ресурсов практически не выделялось, а все требования сибирских регионов о финансировании новых частных федеральных целевых программ (или конкретных проектов) отсылались к Программе «Сибирь» как к координирующей.

Финансирование ФЦП «Сибирь» осуществлялось лишь в первые годы и в мизерном количестве[1]. Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение» предпринимала попытки увеличения сумм финансирования и упорядочения выделения средств под определенные направления. С этой целью была создана специальная рабочая группа по формированию сводной заявки на государственное финансирование проектов и мероприятий в рамках ФЦП «Сибирь» на 2001–2005 гг. Автор был включен в состав этой рабочей группы и, в частности, подготовил пояснительную

[1] В этом ФЦП «Сибирь» была «не одинока». Аналогичная ситуация многие годы наблюдалась и по ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью, которая начала разрабатываться значительно раньше [*Региональный программный мониторинг…, 2004*].

записку к составлению сводной заявки на государственное финансирование инвестиционных проектов в рамках ФЦП «Сибирь» на 2001 г., в которой обосновывал приоритетные направления финансирования.

В целом разработка проекта ФЦП «Сибирь» показала особую сложность данной Программы, которая не укладывалась в традиционные представления о действовавших в то время целевых комплексных программах. На этом этапе достаточно отчетливо проявились несовпадения интересов федерального Центра в лице некоторых его министерств и ведомств и интересов сибирских территорий. Несмотря на многочисленные обращения разработчиков Программы к администрациям сибирских субъектов Федерации с просьбой представлять в ФЦП «Сибирь» только важнейшие проекты и программы федеральной и межрегиональной значимости, выдвинутые ими предложения были перегружены объектами локального значения с завышенными финансовыми запросами. К сожалению, оказалось явно недостаточно предложений по интеграционным проектам, объединяющим усилия нескольких регионов. «Региональный том» ФЦП «Сибирь», в котором были сведены предложения всех сибирских субъектов Федерации, был обесценен тем, что республики, края, области, автономные округа Сибири рассматривали эту общесибирскую программу лишь как попытку получить дополнительное финансирование из федерального бюджета с целью решения текущих проблем. В результате программа «разбухла» до более тысячи слабо проработанных и малозначимых проектов. При этом запрашиваемая доля федеральных бюджетных средств достигала 95%, в то время как в мировой практике эта доля не превышает 50%.

Отмеченные сложности, выявившиеся при разработке ФЦП «Сибирь», являлись следствием объективной ситуации в Российской Федерации в конце прошлого столетия, которая состояла в том, что *интеграционные процессы не могли адекватно развиваться в условиях экономического кризиса.* Интеграция требует серьезного перераспределения ресурсов и их объединения, но в то время, во-первых, в федеральном бюджете отсутствовали средства для поддержки крупных межрегиональных интеграционных проектов, и, во-вторых, сибирские регионы сами не были готовы к тому, чтобы выделять часть своего бюджета на решение межрегиональных проблем, на реализацию интеграционных мероприятий, на помощь слабым соседним территориям и т.д. Конечно, не по-

следнюю роль сыграл и субъективный фактор: слабая заинтересованность руководства субъектов Федерации в единой сибирской программе и недостаточный «политический вес» Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», которая инициировала работы по данной программе и занималась ее лоббированием.

Но, по-видимому, решающую роль сыграла неспособность государства осуществлять в те годы осознанную политику по поддержке приоритетных регионов (как вследствие отсутствия финансовых и материальных ресурсов, так и из-за фактического отсутствия в стране реальной региональной политики и соответствующих институциональных структур).

Но, справедливости ради, следует сказать и о «родовых» дефектах самой ФЦП «Сибирь». Несмотря на попытки использования новаторских подходов к оценке роли и значимости Сибири в общероссийской экономике, выявления новых региональных очагов роста, направлений развития и т.д., эта ФЦП в значительной мере строилась по шаблону разработки уже устаревших схем развития и размещения производительных сил, в которых доминировал отраслевой подход. В современных условиях этот подход оказался практически недееспособным: в качестве заказчиков по направлениям привлекались важнейшие отраслевые министерства. Но им эта программа была абсолютно не нужна, да и сами министерства потеряли былую роль распорядителей крупных народнохозяйственных ресурсов. В Программе отсутствовали механизмы согласования интересов центра и регионов; бизнеса, территорий и населения. Предложенные в ФЦП механизмы ее реализации оказались не востребованными на региональном уровне. К разработке и обсуждению ФЦП «Сибирь» не была привлечена ни одна крупная частная компания, хотя именно эти топливные, металлургические и лесные компании, по сути, определяли в этот период генеральные направления развития сибирской индустрии.

Однако в целом разработки по ФЦП «Сибирь» сыграли важную роль. Во-первых, они показали, что значимость межрегиональных интеграционных процессов может существенно возрасти в условиях выхода страны из кризиса и при переходе на траекторию стабильного развития и что к этому нужно заранее готовиться и заранее отрабатывать различные подходы. Во-вторых, они дали возможность накопить новые методические подходы к реализации стратегических направлений развития Сибири и сформировать необходимую информационную базу.

Глава 1.4

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ОСНОВНЫЕ БЛОКИ СТРАТЕГИИ

1.4.1. Предпосылки, этапы и версии разработки Стратегии экономического развития Сибири[1]

В конце 2000 г. состоялся визит Президента РФ В.В. Путина в Новосибирск, и к этому визиту в инициативном порядке Советом Сибирского федерального округа, Сибирским отделением РАН и Межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение» были подготовлены исходные материалы к проекту «Государственная концепция развития Сибири на долгосрочную перспективу» [2000]. Основная часть этих материалов была разработана в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН и в Объединенном институте геологии, геофизики и минералогии СО РАН[2]. Во время посещения Президентом РФ Академгородка с его участием состоялось обсуждение основных положений проекта этой Концепции. Позже эти материалы были доработаны и расширены, и на основе их изучения В.В. Путин дал поручение председателю Правительства РФ М.М. Касьянову и руководителю Администрации Президента РФ А.С. Волошину с привлечением Академии наук и министерств и ведомств разработать «Стратегию экономического развития Сибири»[3].

Проект Стратегии развития Сибири был разработан по поручению Президента Российской Федерации от 26 декабря 2000 г.

---

[1] Анализу подходов к разработке стратегии Сибири посвящены также работы В.И. Суслова [2005, 2009а, б].

[2] Автор был одним из разработчиков этого документа.

[3] В тексте раздела (в случаях, когда это не будет специально оговорено) будут использоваться следующие равнозначные варианты названия данного документа «Стратегия социально-экономического развития Сибири», «Стратегия развития Сибири», «Стратегия», «Стратегия Сибири–2020» и «СЭРС».

(Пр-2561). Он базировался на Основных направлениях социально-экономической политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу и других программных документах правительства Российской Федерации. Основными разработчиками документа были Сибирское отделение РАН, Минэкономразвития России, Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, Сибирское отделение РАСХН, Сибирское отделение РАМН и Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение». Кроме того, в проработке отдельных блоков проекта Стратегии принимали участие Минэнерго России, Минтранс России, МПР России, Минздрав России, МПС России, РАО «ЕЭС России» и другие министерства и ведомства, а также администрации субъектов Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ. Проект прошел научную экспертизу и был одобрен решением Президиума Российской Академии наук от 22 мая 2001 г.

Подготовленная на его основе «Стратегия экономического развития Сибири» была утверждена Правительством РФ (распоряжение № 765-р от 7 июня 2002 г.). Распоряжением правительства рекомендовано «федеральным органам исполнительной власти при разработке нормативных правовых актов в сфере экономического развития Сибири» и «органам государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в Сибири, при разработке региональных программ социально-экономического развития» руководствоваться положениями Стратегии экономического развития Сибири.

Разработка Стратегии экономического развития Сибири прошла несколько этапов: разработка научных основ Стратегии; подготовка первого варианта проекта Стратегии; обсуждение представленных материалов с Министерством экономического развития и торговли РФ; корректировка исходных положений Стратегии; подготовка окончательного варианта проекта Стратегии и вынесение его на заседание Правительства РФ; обсуждение и принятие данного Проекта решением Правительства РФ; дальнейшая работа в Сибирском федеральном округе по реализации Стратегии экономического развития Сибири.

Авторы научных основ Стратегии развития Сибири ставили задачу реализовать научно обоснованный подход комплексного развития важнейшего макрорегиона страны, учитывающий:

• макроэкономические и отраслевые закономерности современного технологического уклада общественного производства;

• особенности современного этапа развития экономики России и Сибири и возможные модели дальнейшего развития;

• геополитические и экономические интересы России;

• интересы отечественных товаропроизводителей в Сибири;

• интересы населения Сибири и приоритетные направления социально-экономического развития ее регионов;

• проблемы и угрозы на пути эффективного развития экономики Сибири;

• вопросы обеспечения территориальной и экономической безопасности России;

• конкретные механизмы обеспечения устойчивого развития экономики Сибири.

При этом предполагалось, что реализация положений «Стратегии…» позволит обеспечить:

• снижение негативного влияния неблагоприятных природно-климатических условий на социально-экономическое развитие Сибири, в том числе за счет развития транспортной инфраструктуры и создания оптимальной системы расселения;

• повышение инвестиционной привлекательности сибирских регионов;

• устойчивое развитие «сырьевых» регионов;

• повышение роли «несырьевого» сектора в экономике Сибири, развитие производства наукоемкой продукции;

• повышение уровня жизни населения сибирских регионов;

• реализацию геополитических и экономических интересов России.

Эти установки в целом были выполнены при разработке первого варианта Стратегии, который был вынесен на обсуждение и согласование с федеральными министерствами и ведомствами. Следует сказать, что эту работу высоко оценило экспертное сообщество. За разработку научных основ Стратегии социально-экономического развития Сибири группа ученых СО РАН (академик Н.Л. Добрецов, академик А.Э. Конторович, академик В.В. Кулешов, к.э.н. А.Г. Коржубаев, к.э.н. В.Е. Селиверстов) была удостоена престижной премии им. А.Н. Косыгина (премия Российского Союза товаропроизводителей «За большие достижение в решение проблем развития экономики России»). Основные

положения научных основ Стратегии Сибири отражены в [*Стратегия…, 2004, глава 7*].

Однако при предварительном обсуждении данного документа в структурах федеральной власти выявились значительные разногласия в оценке предложенных сибирскими разработчиками (Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, Сибирским отделением РАН и Межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение») подходов к разработке СЭРС, ее концептуальных положений, конкретных выводов и предложений. В определенный момент разногласия между разработчиками Стратегии и представителями федеральных министерств были настолько значительны, что возникло опасение, будет ли этот документ вообще вынесен на правительственный уровень для окончательного рассмотрения и утверждения. Сибирская Стратегия имела шансы «потонуть» в бюрократических согласованиях и в лучшем случае получила бы статус лишь ведомственного документа, не обязательного для исполнения.

В этих условиях полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе Л.В. Драчевский обратился к В.В. Путину и премьеру РФ М.М. Касьянову, которые поддержали необходимость завершения работы над Стратегией и формирования ее «компромиссного варианта». В результате ряд положений, с которыми не соглашался федеральный центр, удалось отстоять, и в итоге на базе разработанного материала специалисты Министерства экономики РФ сформировали свою версию Стратегии (далее по тексту – «правительственный вариант») и вынесли ее на обсуждение на заседание Правительства РФ.

Сравнение первой исходной версии Стратегии экономического развития Сибири и официального правительственного документа показывало, что они имели существенные различия. Принципиальные разногласия с Министерством экономического развития и торговли РФ и Министерством финансов РФ выявлялись по двум основным моментам:

1) представители министерств считали, что в СЭРС нельзя включать предложения, затрагивающие федеральные «правила игры» (законы и постановления, подзаконные акты и т.д.). Однако это противоречит самому замыслу стратегий развития макрорегионов, которые должны быть направлены в том числе и на кор-

ректировку федеральной экономической и финансовой политики с учетом согласования интересов центра и регионов;

2) представители федеральных министерств считали принципиально невозможным изменение системы рентных отношений и институциональных условий, предлагаемых разработчиками Стратегии.

Тем не менее, несмотря на различия в подходах, оставалась надежда, что принятое решение ежегодно на заседаниях Правительства РФ заслушивать результаты реализации данной Стратегии позволит в конечном итоге вернуться к вопросам, имеющим принципиальное значение для сибирских регионов, но не отраженным в официальном документе.

Достижение намеченных в Стратегии целей в принятом документе планировалось осуществить в три этапа.

На *первом этапе* (2002–2004 гг.) на основе Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.) и плана мероприятий по ее реализации должны быть созданы организационно-экономические и институциональные условия для осуществления преобразований в экономике Сибири. Стимулирование развития ведущих отраслей экономики должно было проводиться в рамках отдельных федеральных целевых программ (например, «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)», «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 гг.)» и др.). Предполагалось, что ресурсное обеспечение этих программ будет распределяться в зависимости от приоритетности конкретных направлений.

Ежегодно должна была осуществляться подготовка предложений по отбору объектов для финансирования за счет средств федерального бюджета в рамках реализации федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)». В эти же годы в субъектах Российской Федерации должны быть приняты региональные программы социально-экономического развития.

На *втором этапе* (2005–2010 гг.) должно быть обеспечено проведение реструктуризации и модернизации экономики Сибири, а также достижение оптимальных темпов экономического развития региона.

На *третьем этапе* (2011–2020 гг.), исходя из общего улучшения экономической ситуации в стране, разработки новых ин-

струментов федеральной экономической политики в отношении проблемных регионов предполагалось достижение наибольших результатов в сокращении дифференциации отдельных регионов Сибири по уровню их экономического развития.

Однако уже в первые годы после утверждения Стратегии стало ясно, что первый этап ее реализации фактически сорван; естественно, под угрозой срыва оказались последующие этапы и основные установки Стратегии.

Одной из основных причин провала официального правительственного документа было то, что он не явился руководством к действию, поскольку в нем были слабо отражены институциональные условия и механизмы реализации Стратегии. Построенный по старым «отраслевым» шаблонам он терял адресность. Это усиливалось проводившейся в те годы реформой органов государственного управления и резким сокращением федеральных отраслевых министерств, которые не управляли ситуацией в регионах и были беспомощны во взаимодействиях с крупными частными компаниями.

В то же время принятая Стратегия не была и политическим документом, так как в ней не была выражена четкая позиция федерального центра к проблемам Сибири (хотя следует позитивно оценить сам факт принятия СЭРС даже в таком «урезанном» виде, поскольку долгие годы, если не десятилетия, не было принято ни одного стратегического документа по развитию Сибири, за исключением ФЦП «Сибирь»).

Другая группа причин была связана с общим дефектом социально-экономической политики государства, заключающимся в преобладании макроэкономического подхода и недоучете региональных аспектов структурной, социальной, инвестиционной, научно-технической политики России. В Министерстве экономического развития и торговли РФ проблемы регулирования территориального развития страны отошли на второй план. До сих пор отсутствует Стратегия территориального (пространственного) развития России, с которой должны корреспондировать стратегии развития макрорегионов и федеральных округов. Лишь в сентябре 2004 г. было воссоздано Министерство регионального развития Российской Федерации, которому были поручены важные вопросы реализации региональной политики государства. В этих условиях даже самая тщательно разработанная стратегия развития российского макрорегиона была фактически обречена на про-

вал, так как она не имела реального «дружественного» контрагента в федеральных органах власти.

Однако четко выявившаяся невозможность реализации целевых установок Стратегии экономического развития Сибири была связана не только с дефектами правительственного варианта. Дело не только в «злой воле» федерального центра, но и в недостатках исходного подхода самих разработчиков Стратегии, которые не учли некоторые экономические и политические реалии.

Во-первых, разработчиками был излишне акцентирован вопрос использования ренты от добычи природных ресурсов как одного из *главных финансовых источников* обеспечения мероприятий Стратегии. Опыт показал, что в современных условиях это практически нереализуемо, поскольку отсутствуют четкие и прозрачные правила и механизмы ее изъятия и перераспределения. К тому же нужно учесть, что основная часть природной ренты в России (нефтяная и газовая рента) создается вне границ Сибирского федерального округа – основного ареала реализации СЭРС.

Во-вторых, пассивное отношение к разработке Стратегии, обсуждению ее основных положений, участию в диалоге с федеральными министерствами и ведомствами проявили как субъекты Федерации, так и представители крупного бизнеса. В результате принятый Правительством РФ вариант СЭРС (который был, к тому же, построен на основе отраслевых подходов к механизмам реализации) «провис», «провалился» в противоречия между интересами центра, регионов, частного бизнеса и населения.

Поэтому не случайно, что 21 января 2005 г. в Томске на совместном заседании Совета Сибирского федерального округа и Совета межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» было решено разработать новую (вторую) версию Стратегии социально-экономического развития Сибири. Силами Сибирского отделения РАН, Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» она была подготовлена в кратчайшие сроки. По инициативе заместителя полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе И.И. Простякова эта новая версия получила название «Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста», что в целом отражало основную направленность данного документа.

Сквозным структурообразующим элементом новой, второй версии СЭРС-2005 являлся «инвестиционный проект», и в этом заключалось важное и принципиальное отличие от «правительственного варианта» Стратегии[1]. Было рассмотрено большое количество инвестиционных проектов, которые предполагались к осуществлению на территории Сибири в целом и Сибирского федерального округа в частности и отобрано более тридцати из них. Это были крупные межрегиональные и региональные проекты народно-хозяйственной значимости, относящиеся к топливно-энергетическому, транспортному, машиностроительному, лесопромышленному, металлургическому, агропромышленному комплексам, к сфере инноваций, туризму, здравоохранению.

По-другому по сравнению с первой версией Стратегии был представлен социальный блок, полностью переработан блок «институциональные условия и механизмы реализации и т.д.», дана новая трактовка проблем, угроз и вызовов перспективного развития, более четко рассмотрен территориальный «срез» Стратегии и т.д. В результате был сформирован программный документ, в большей степени отвечающий требованиям, предъявляемым к долгосрочным стратегиям, и он в целом получил поддержку как со стороны всех сибирских субъектов Федерации, так и Министерства регионального развития РФ. На основе данного документа предполагалось разработать Федеральную целевую программу социально-экономического развития Сибири, однако эта идея не нашла поддержки ни в Министерстве экономического развития РФ, ни в Министерстве финансов Российской Федерации (см. раздел 1.5.6). В итоге вторая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири (несмотря на ее очевидно более прогрессивный характер по сравнению с принятой первой «правительственной» версией) не могла быть востребована ни властью, ни бизнес-сообществом, поскольку не получила официального признания на федеральном уровне.

Новый этап в модернизации Стратегии Сибири наступил в 2008 г., когда в Правительстве РФ было принято решение о доработке принятой в 2002 г. «правительственной версии» с внесением туда необходимых изменений, связанных с более четкой фор-

[1] Идея положить в основу новой версии Стратегии развития Сибири принципы «проектной экономики» принадлежала академику В.В. Кулешову, одному из соруководителей данной разработки.

мулировкой основных целевых установок и механизмов реализации. Работа была поручена Министерству регионального развития РФ, который привлек для этого московскую команду экспертов.

Безусловно, что сибирский авторский коллектив СЭРС не пытался монополизировать эту разработку и ее результаты и лишь приветствовал появление нового альтернативного документа стратегического планирования по Сибири, в котором нашло бы отражение решение ее основных проблем, были бы четко сформулированы основные целевые установки и стратегические приоритеты, механизмы их реализации. Однако объективный анализ разработанной в Минрегионе РФ новой версии сибирской Стратегии (условно назовем ее «версия 3-М») показал ее существенную уязвимость. Удивительно, но привлечение квалифицированных московских специалистов из различных институтов и консалтинговых центров, не спасло данный документ от «тиражирования» давно исчерпавшей себя схемы «госплановских разработок». В итоге на рассмотрение был представлен весьма банальный документ в следующей структуре[1]:

1. Стратегические направления развития и анализ конкурентных преимуществ Сибири *(11 страниц)*.

2. Текущее социально-экономическое состояние экономики Сибири (*в основном в разрезе традиционных отраслей промышленности и народного хозяйства – 38 страниц*).

3. Текущее состояние и основные направления развития системы расселения и формирования комфортной среды обитания человека (*44 страницы*).

4. Приоритетные направления развития экономических специализаций Сибири и их локализация в зонах опережающего экономического роста (*также в разрезе традиционных отраслей, кроме того, были выделены западно-сибирские и приенисейские зоны опережающего развития – 52 страницы*).

5. Прогнозные показатели и целевые индикаторы развития (*17 страниц*).

Автор отдает себе отчет в том, что подсчет количества страниц в подобных документах не имеет отношения к научным исследованиям и результатам, однако здесь он показателен: более половины всего текста этого варианта Стратегии развития Сибири по версии Минрегиона РФ – это описание современного со-

[1] *Курсив* – примечание автора.

стояния в ущерб постановке действительно актуальных проблем выбора, обоснования и прогнозирования стратегических приоритетов развития Сибири и ее территорий. В результате в данной структуре документа отсутствовал раздел по механизмам реализации представленных направлений развития; стратегические направления укрепления человеческого потенциала заменены традиционным прогнозом показателей доходов населения и развития социальной инфраструктуры и т.д. В то же время достаточно сильной особенностью данного документа является представление в приложении к Стратегии результатов макропрогнозов развития каждого субъекта Федерации на период до 2020 г., сделанных в Институте народно-хозяйственного прогнозирования РАН на основе эконометрических региональных моделей (в разработках ИЭОПП СО РАН «ядро» всех прогнозов – это расчеты по оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели, что позволяет учитывать в них экономические взаимодействия рассматриваемых территориальных единиц).

Достаточно негативная оценка этого материала руководством Сибирского федерального округа стимулировала представление новой «сибирской версии» (условно назовем ее «версия 3-С»). На базе второй версии Стратегии («Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста») в СО РАН (в ИЭОПП СО РАН и Институте нефтегазовой геологии и геофизики им. А.А. Трофимука) был подготовлен ее модифицированный вариант. Работа осуществлялась под эгидой Высшего экономического совета Сибирского федерального округа и Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение». Финальная редакция текста Стратегии по версии 3-С была осуществлена заместителем полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе В.И. Псаревым.

В этой редакции Стратегии удалось, как нам представляется, найти достаточно удачный компромисс между коллегиальным взглядом на проблемы и перспективы развития Сибири и Сибирского федерального округа со стороны экспертного сообщества и властных структур Сибири и между новым форматом стратегических разработок по макрорегионам, предложенным Министерством регионального развития РФ. Так, этот документ был изложен в следующей структуре:

1. Стратегические направления развития и анализ конкурентных преимуществ Сибири.

2. Основные направления развития системы расселения и формирования комфортной среды обитания человека.

3. Приоритетные направления развития важнейших специализаций и хозяйственных комплексов Сибири.

4. Приоритетные направления развития пространственной структуры.

5. Экология Сибири.

6. Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири.

7. Сводный раздел: Прогнозные показатели и целевые индикаторы социально-экономического развития Сибири до 2020 г.

При внешней схожести названий отдельных разделов этих версий Стратегии («московской» и «сибирской»), в них отражены достаточно различающиеся подходы и обоснования. Принципиальным моментом в «версии 3-С» является вынос в Приложение раздела по текущему состоянию социально-экономического развития Сибири, введение двух новых разделов по экологии и по институциональным условиям и механизмам реализации (последний раздел полностью являлся нашим авторским текстом), а также выделение специального раздела по пространственному развитию (в версии Минрегиона он был включен в раздел по экономическим специализациям Сибири).

В июле 2009 г. полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе А.В. Квашнин собрал совещание по вопросам трансформации двух последних версий Стратегий развития Сибири («московской» и «сибирской») в эффективно функционирующий программный документ, который должен реально изменить существующее отставание сибирских регионов в развитии экономики и систем жизнеобеспечения, дать импульс формированию новых эффективных производств и региональных точек роста, существенно изменить отношение к Сибири как к «второстепенной» российской территории. В совещании участвовал заместитель министра регионального развития РФ С.Ю. Юрпалов и была достигнута договоренность о работе в этом направлении единой командой (т.е. Минрегиона РФ и группы сибирских разработчиков).

Эта работа началась с формирования новых подходов к структуре данного документа и его дерева целей. Министерством регионального развития Российской Федерации был предложен интересный и весьма неординарный вариант новой структуры Стратегии, по которому, тем не менее, остались определенные сомнения и вопросы. Перечислим наши замечания и предложения к этому новому варианту содержания и структуры Стратегии, которые были направлены в Минрегион РФ и в Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе.

1. В этой структуре в явном виде отсутствовал раздел, связанный с развитием человеческого потенциала и решением социальных проблем на территории Сибири, с реализацией социальной политики, с решением демографических, миграционных проблем, проблем уровня жизни и т.д. Отчасти некоторые из них «размазаны» (точнее, упомянуты в примечании) в разделе по реализации крупных инвестиционных проектов.

2. В структуре Стратегии отсутствовал специальный раздел по развитию транспортной сети региона и транспортной инфраструктуры. Опять-таки она была «привязана» к конкретным инвестиционным программам.

Эти два наших основных замечания фактически затрагивают саму «идеологию» перспективного развития Сибири, которой часто придерживаются федеральные органы власти и которая выражена в том, что и социальное развитие, и транспорт должны «идти» вслед за инвестиционными проектами и программами. Есть проект – нужна магистраль, нет проекта – нет и потребности в новой транспортной артерии. То же самое касается и подходов к населению и трудовым ресурсам.

Полагаем, что это серьезное заблуждение. Инвесторы не предлагают свои проекты для реализации на территории Сибири именно потому, что здесь: а) нет хорошей транспортной инфраструктуры и из-за этого имеют место завышенные издержки производства, снижающие конкурентоспособность всех сибирских проектов; б) нет кадров (которых, кстати, нет потому, что нет социальной инфраструктуры, в регионах низкие параметры уровня жизни и т.д.). То есть «круг замкнулся». Мы полагали, что если будет реализована именно такая линия на перспективное развитие Сибири, территории вновь будет уготована участь на долгие годы быть сырьевым придатком и европейской части страны, и всего

мира. Вновь все обрабатывающие производства будут концентрироваться в европейской части страны.

Кроме того, очевидно, что транспортная и социальная инфраструктура нужны не только для обеспечения производства в виде новых крупных инвестиционных проектов. Как быть в таком случае со средними и малыми проектами, которые не попали в мероприятия Стратегии, – кто там должен работать и как этот сегмент экономики будет обеспечен транспортной инфраструктурой? Как быть с действующим производством – здесь возникают те же вопросы. Как быть, наконец, с национальной безопасностью и решением проблемы прекращения «обезлюдения» Сибири и Дальнего Востока с учетом этого фактора?

То есть, безусловно, следует учитывать интересы, возможности и «заявки» новых инвестиционных проектов на соответствующее «людское» и инфраструктурное обеспечение. Но при этом не нужно забывать, что сибиряки – это не только «производственный ресурс», это люди со своими интересами, перспективами и справедливыми требованиями.

3. Вызывало сомнение формирование первого раздела в формате «Введения», в котором, по мнению Минрегиона РФ, фактически должны быть изложены основные концептуальные положения перспективного развития Сибири. Мы считали, что «Введение» – это краткий «въезд» в проблему и объяснение некоторых формальных вещей; оно не может быть объемным по своим размерам по сравнению с остальными разделами. Однако предлагалось в «Введении» отразить цели, задачи, проблемы, угрозы, основные стратегические направления, механизмы реализации и т.д.). Очевидно, что в таком случае вновь такому важному разделу Стратегии, как «механизмы реализации», было бы уделено две-три страницы. Поэтому мы предложили помимо формального краткого раздела «Введение» сформировать первый полноценный раздел «Основные конкурентные преимущества и стратегические направления развития Сибири», а также сформировать заключительный раздел по механизмам и инструментам реализации Стратегии.

4. Из структуры полностью исчезли разделы по пространственному развитию Сибири (в том числе – в форме зон опережающего развития). Это было довольно интересным фрагментом третьей версии (3-С) данного документа. Сразу можно было предвидеть реакцию руководителей сибирских территорий на

такой формат документа. Мы придерживаемся точки зрения, что эту работу нельзя отрывать от формирования систем стратегического планирования в субъектах Федерации, которые должны в явном виде «видеть» себя в этой Стратегии. Поэтому мы предлагали или добавить новый раздел «Стратегия развития Сибири как синтез региональных стратегий», или сформировать такой раздел в виде специального приложения.

Осенью 2009 г. работа совместной командой сибирских разработчиков и представителей Минрегиона РФ над последним вариантом Стратегии социально-экономического развития Сибири («версия 4») осуществлялась в интенсивном режиме подготовки и редактирования разделов (за основу при доработке была принята «версия 3-С»); основная нагрузка по формированию текстов легла на Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (работой руководил член-корреспондент РАН В.И. Суслов). Финальный вариант редакции текста Стратегии, формулировки основных целевых установок, взаимоувязки отдельных разделов и т.д. осуществлял заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе В.И. Псарев, который взял на себя главную ответственность в этой нелегкой работе в формате поиска и реализации «баланса интересов». Со стороны Министерства регионального развития Российской Федерации эту работу курировал заместитель Министра С.Ю. Юрпалов.

В результате начальный вариант четвертой версии Стратегии социально-экономического развития Сибири был представлен в конце ноября 2009 г., а финальный вариант – в начале марта 2010 г. Структура Проекта Стратегии социально-экономического развития Сибири в конечном итоге выглядела следующим образом[1]:

ВВЕДЕНИЕ

1. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ И АНАЛИЗ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ СИБИРИ

1.1. Стратегическая цель, приоритеты и долгосрочные задачи развития регионов Сибири в 2010–2020 годах

1.2. Конкурентные преимущества

1.3. Вызовы и угрозы

1.4. Сценарий социально-экономического развития Сибири

[1] Автор участвовал в написании разделов 1.1–1.3, 4.1–4.2 и 5.

1.5. Региональные проекции реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири[1]

2. ПРИОРИТЕТНЫЕ МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИБИРИ

2.1. Трансформация экономически активного пространства

2.2. Формирование благоприятной среды развития предпринимательства

2.3. Развитие инновационной системы, повышение эффективности использования научного потенциала Сибири

2.4. Инженерная инфраструктура федерального и межрегионального значения

2.5. Финансовая инфраструктура

2.6. Экологические проблемы

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ РАССЕЛЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ КОМФОРТНОЙ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ ЧЕЛОВЕКА

3.1. Социальное развитие сибирских регионов и формирование комфортной среды обитания человека в Сибири как стратегический приоритет обеспечения национальной безопасности страны

3.2. Оптимизация системы расселения

4. ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА В ЕДИНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ РОССИИ, СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ

4.1. Трансформация роли Сибири в едином экономическом пространстве России

4.2. Трансформация экономики регионов Сибирского федерального округа в едином экономическом пространстве России

4.3. Позиционирование экономики регионов Сибирского федерального округа в системе международных хозяйственных связей

5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ ДО 2020 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ФЕДЕРАЛЬНЫЕ, МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РЕАЛИЗАЦИЮ «СТРАТЕГИИ СИБИРИ 2020»

---

[1] Рассмотрены в разрезе специальных подразделов по каждому субъекту Федерации.

Как нам представляется, такая логика и структура основного программного документа стратегического планирования Сибири в большей степени, чем ранее учитывает интересы как центра, так и регионов, населения и бизнес-сообщества. Она в определенном смысле явилась продуманным компромиссом между видением данного документа со стороны Министерства регионального развития РФ и научных разработчиков Стратегии (имеется в виду авторский коллектив Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и других институтов СО РАН), и при этом была обеспечена преемственность с достаточно сильной «второй версией» Стратегии, разработанной в 2005 г., «ядром» которой являлись крупные инвестиционные проекты.

В этом виде проект Стратегии был представлен в Правительство Российской Федерации и разослан в министерства и ведомства РФ и в субъекты Федерации. После получения замечаний и предложений от федеральных органов власти и управления, от администраций субъектов Федерации была осуществлена окончательная доработка текста проекта Стратегии. В итоге новая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. была утверждена решением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р и этим же решением было признано утратившим силу распоряжение Правительства РФ от 7 июня 2002 г. № 765-р, которым была утверждена первая версия Стратегии.

Мы не случайно уделили столько времени в этом разделе «историографии» и «кухне» разработки Стратегии социально-экономического развития Сибири. Эволюция взглядов заказчиков и разработчиков этого документа, на самом деле, представляет самостоятельный научный и практический интерес. На реальных фактах мы постарались показать различия в позициях, в оценке Сибири, ее значимости, в подходах к формированию «будущего образа Сибири», которые сложились в федеральных министерствах и непосредственно в Сибири – в ее властных и бизнес-структурах и в научном сообществе. Этот опыт показывает, что формирование реального стратегического планирования в современной России – это не просто бюрократическая работа центральных министерств и ведомств и не просто академические изыскания ученых. Это – нелегкий процесс согласования интересов, выработки единых позиций, поиска компромиссов. Хочется

надеяться, что это будет (по математической терминологии) – «сходящийся процесс».

Автор не считает целесообразным подробно раскрывать в данном разделе содержание последней «правительственной версии» Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года (ее текст изложен, в частности, на сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе – см. http://www.sfo.nsk.su/strategia/strdoc.php). В то же время мы полагаем, что читателю полезно ознакомиться с краткой характеристикой принципов и основных блоков последней версии Стратегии в той редакции, которая предлагалась ее разработчиками, а также с нашим видением институциональных условий и механизмов реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири.

1.4.2. Цели, задачи и основные блоки Стратегии

Работа над последними версиями Стратегии социально-экономического развития Сибири осуществлялась под общим руководством полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе А.В. Квашнина и председателя СО РАН академика Н.Л. Добрецова (с 2008 г. – председателя СО РАН академика А.Л. Асеева). Разработка основных блоков Стратегии проводилась в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН под руководством академика В.В. Кулешова и в Институте нефтегазовой геологии и геохимии СО РАН под руководством академика А.Э. Конторовича.

Ареал Стратегии экономического развития Сибири в основном распространялся на территорию Сибирского федерального округа (рис. 1.2). Однако цели, задачи и основные стратегические проекты отраслевых комплексов (особенно топливно-энергетические и транспортно-инфраструктурные) рассматривались также в разрезе Сибири в ее историко-географическом понимании (т.е. территория Западной и Восточной Сибири, включая Тюменскую область с автономными округами). При рассмотрении ряда интеграционных проектов ареал Стратегии включал также западные территории Республики Саха (Якутия).

- Сибирский федеральный округ
- Сибирь в историко-географическом понимании (Сибирский федеральный округ + территория Тюменская область)
- ареал Стратегии экономического развития с учетом реализации интеграционных проектов с республикой Саха (Якутия)

Рис. 1.2. Ареал Стратегии социально-экономического развития Сибири

В последней версии Стратегии (по состоянию на 25 марта 2010 г.) стратегическая цель и приоритеты социально-экономического развития Сибири были определены следующим образом[1]:

«*Стратегической целью* Сибири является обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения Сибири на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей национальную безопасность, динамичное развитие экономики и реализацию национальных стратегических интересов России в мировом сообществе».

В Стратегии были сформулированы следующие основные отраслевые и пространственные приоритеты социально-экономического развития регионов Сибири, поддерживаемые государством в 2010–2020 гг.:

Отраслевые приоритеты, реализуемые на основе высокотехнологичных и наукоемких производств, обеспечивающих модернизацию экономики сибирских регионов:

- инновационные производства – информационные телекоммуникационные технологии, нанопромышленность, биотехнологии;
- машиностроение (буровое, горно-шахтное, трубопроводное оборудование, транспортное, энергетическое и электротехническое, металлургическое, жилищно-коммунальное и строительное машиностроение), авиастроение, производство медицинского оборудования и точное приборостроение;
- добывающая промышленность (добыча нефти, газа угля, руды черных, цветных, благородных, редкоземельных металлов);
- перерабатывающая промышленность – глубокая переработка первичного сырья (нефте-, газо-, угле-, лесохимия, целлюлоза, бумага, высокотехнологичные ГСМ, продукты угле-, деревопереработки, металлургии);
- агропромышленный комплекс (включая продукты питания органического производства);
- энергетический комплекс (включая малую и нетрадиционную энергетику);
- инфраструктура железнодорожного, автомобильного, воздушного, морского, речного и трубопроводного транспорта;

---

[1] Цитируется по тексту Стратегии, который размещен на сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе http://www.sibfo.ru/strategia/strdoc.php (включая приложения).

• промышленность строительных материалов; строительство благоустроенного социального жилья, жилья экономкласса (в городах), а также индивидуальных домов (в сельской местности) для вахтовиков и работников агропромышленного комплекса;

• научное обеспечение, научное и сервисное обслуживание добывающей, перерабатывающей промышленности, строительства и агропромышленного комплекса;

• высококачественные (включая экспортоориентированные) услуги транспорта, финансового сектора, науки и образования, туристско-рекреационной сферы, здравоохранения и культуры.

Пространственные приоритеты были сформулированы применительно к четырем основным широтным зонам Сибири:

1) Сибирская Арктика, полярные и приполярные области – интенсивная геологоразведка, освоение новых месторождений природных ресурсов (нефть, газ), восстановление и развитие Северного морского пути, сохранение природной среды, языков и культуры коренных и малочисленных народов Севера, повышение качества их жизни;

2) Северо-Сибирский широтный пояс нового хозяйственного освоения – энергетические проекты, строительство северо-российского транспортного коридора, добыча и первичная переработка природных ресурсов (нефть, газ, лес, цветные, благородные и редкоземельные металлы) в размерах, обеспечивающих мировое ресурсное лидерство России, строительство экспортного трубопроводного транспорта и транспортной инфраструктуры к местам первичной и глубокой переработки; строительство и реконструкция перерабатывающих производств (нефте-, газо-, углехимия, гелиевая промышленность, глубокая переработка древесины);

3) промышленная зона Южно-Сибирского широтного пояса хозяйственного развития – строительство и реконструкция на качественно новой технологической основе машино- и приборостроительных предприятий, ориентированных на выпуск инновационной продукции, современных агрегатов, приборов, машин, оборудования и конструкций для добывающей, перерабатывающей и энергетической промышленности Сибири, Дальнего Востока и экспорта за рубеж; предприятий металлургического и лесного комплексов, химической промышленности, промышленности стройматериалов, осуществляющих выпуск новых конкурен-

тоспособных материалов; предприятий, работающих в области информационных, телекоммуникационных технологий, наноиндустрии и биотехнологий. Формирование промышленной, технологической и научной опорной базы хозяйственного освоения северных, полярных и арктических территорий Сибири. Формирование опорной сети предприятий, обеспечивающих сервисное обслуживание техники и технологий, применяемых в добывающих и перерабатывающих отраслях экономики Сибири. Формирование в административных и промышленных центрах регионов Сибири крупных городских агломераций, выполняющих функции конкурентоспособных транспортно-логистических, торгово-финансовых, научно-образовательных, культурных, инновационных и промышленных центров:

4) агропромышленная зона Южно-Сибирского широтного пояса хозяйственного развития – формирование высокотехнологичных агропромышленных предприятий с законченным циклом производства, способных обеспечить население основными видами продовольствия и выйти на межрегиональные и международные рынки сельскохозяйственной продукции (в первую очередь зерна и продуктов его переработки).

В Стратегии было указано, что достижение стратегической цели и выделенных отраслевых и пространственных приоритетов социально-экономического развития Сибири потребует от федеральных, региональных органов государственной власти, местного самоуправления и бизнеса решить следующие *задачи:*

1. Обеспечить масштабное технологическое перевооружение в экономике и социальной сфере; максимально (не менее чем на 50–80%) сократить отставание от достижений мирового уровня в трудо-, материало-, энерго- и капиталоемкости производства.

2. Способствовать мобилизации трудовых ресурсов, а также пересмотреть государственную политику в области образования и подготовки специалистов.

3. Преодолеть отставание Сибири по сравнению с регионами европейской части страны и обеспечить упреждающее развитие инновационной, транспортной, энергетической, строительной и социальной инфраструктуры (в том числе на основе реализации крупных инвестиционных проектов на транспорте и в энергетике).

4. Реализовать крупные инвестиционные проекты по добыче и переработке природных ресурсов, используя инструменты госу-

дарственно-частного партнерства. Обеспечить опережающее воспроизводство минерально-сырьевой базы.

5. Сформировать действенные стимулы развития сектора глубокой переработки природного сырья, значительно приблизив его долю в промышленном производстве к соответствующему показателю по европейской части страны. Сократить до необходимого минимума вывоз в другие регионы страны и экспорт в другие страны необработанного природного сырья. В этих целях ограничить расширение и строительство новых мощностей производств, ориентированных на использование первичного природного сырья Сибири, в европейской части страны.

6. Создать совместно с учреждениями Сибирских отделений РАН, РАМН, РАСХН на базе высших учебных заведений в городах Иркутске, Кемерово, Красноярске, Новосибирске, Омске и Томске национальные исследовательские университеты. Усилить интеграцию отраслевых, вузовских и академических научных учреждений Сибири, содействовать становлению и развитию единой системы, обеспечивающей превращение инноваций в ведущий фактор экономического роста, формирующей сектора новой экономики, модернизацию и повышение конкурентоспособности традиционных секторов сибирской экономики и социальной сферы.

7. Модернизировать и существенно расширить мощности транспортно-логистических коридоров Запад – Восток и Север – Юг и довести долю сибирского транзита в грузо- и пассажирообороте между Юго-Восточной Азией, Западной Европой и Северной Америкой до 5–10%.

8. Сохранить высокое качество экологической сферы, осуществляя экономический рост на базе экологически чистых технологий и ощутимо сокращая объемы выбросов загрязнителей в сложившихся ареалах экологической напряженности. Продолжить реализацию комплекса мер по сохранению экологии трансграничных внутриконтинентальных вод, созданию сети особо охраняемых (в том числе трансграничных) природных территорий. Обеспечить сохранение и поддержку традиционного образа жизни коренных и малочисленных народов Севера.

9. Ввести систему отраслевого зонирования АПК и актуализировать структуру агропромышленного комплекса регионов Сибири; сформировать действенные механизмы продвижения инновационных технологий во все отрасли АПК. Обеспечить повышение урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивно-

сти животноводства за счет широкого комплекса конкретных мероприятий.

10. Развить финансовую инфраструктуру до уровня, соответствующего мировым стандартам.

Был сделан вывод, что решение перечисленных выше задач позволит сформировать на территории сибирских субъектов Российской Федерации условия, обеспечивающие:

- повышение привлекательности регионов Сибири для инвестирования в новые проекты и расширения действующего бизнеса;
- создание новых и модернизацию действующих производств, в том числе высокотехнологичных и наукоемких;
- модернизацию социальной инфраструктуры, включая образование, здравоохранение, социальную защиту, культуру, физическую культуру и спорт, жилищный сектор;
- повышение привлекательности регионов Сибири для постоянного проживания. Привлечение на этой основе дополнительных трудовых ресурсов, увеличение численности населения Сибири к 2030 г. на 1–3 млн человек и формирование на юго-востоке страны опорной системы поселений – основы национальной безопасности страны на ее юго-восточных рубежах.

При обосновании сценария и прогнозных индикаторов социально-экономического развития Сибири на долгосрочную перспективу были приняты прогнозы Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (проводились под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова и д.э.н. С.А. Суспицына). В качестве стартового года долгосрочного прогноза в расчетах использовался 2010 г., в котором в соответствии с умеренно-оптимистичным (по терминологии Минэкономразвития России) сценарием среднесрочного прогноза показатели производства в целом по России вернутся на уровень 2007 г., а к 2012 г. – на уровень 2008, докризисного года. В качестве отправного условия прогноза также принято, что пространственная структура экономики России и регионов Сибири в 2010 г. не будет заметно отличаться от докризисной и может быть принята за базу прогнозирования трансформации экономически активного пространства Сибири до 2020 г. и далее.

Было показано, что начальный период восстановления экономики, в силу значительной сырьевой составляющей, будет отличаться пониженными темпами. В частности, для Сибири в целом в период 2010–2011 гг. среднегодовые темпы прироста ВРП составят, в соответствии с умеренно-оптимистичным вариантом среднесрочного прогноза, около 3,2% – немного ниже, чем в целом по стране (3,3%). На таком же примерно уровне ожидаются темпы прироста промышленного производства.

Более высокими темпами будут увеличиваться конечное потребление (4,4%) и инвестиции в основной капитал (9,4%). Это связано с тем, что основная специфика проявления экономического кризиса в сибирских регионах заключается в том, что при более низких, по сравнению с Россией в целом, темпах сокращения объемов промышленного производства здесь имеют место опережающие темпы сокращения показателей потребления (реальных доходов, розничного товарооборота).

Показатели роста экономики Сибири в соответствии с прогнозом долгосрочного развития приведены в табл. 1.4.

Расчеты по межрегиональной модели показывали, что на динамику макроэкономических показателей Сибири в долгосрочной перспективе некоторое «понижающее воздействие» будет оказывать Тюменская область, развитие экономики которой будет продолжать оставаться в сильной зависимости от объемов добычи нефти и газа. ВРП Сибирского федерального округа будет расти более высокими темпами – в целом за десятилетний период более 5% в год.

Таблица 1.4

Прогноз среднегодовых темпов прироста экономики Российской Федерации и Сибири в 2010–2020 гг., %

Показатель	2010–2011		2012–2015		2016–2020	
	Россия	Сибирь	Россия	Сибирь	Россия	Сибирь
Суммарный ВРП	3,3	3,2	5,1	5,3	5,2	5,5
Промышленность	3,2	3,1	3,8	3,9	4,0	4,5
Сельское хозяйство	3,1	3,3	3,5	3,9	4,3	4,7
Инвестиции	8,7	9,4	10,4	10,6	7,6	8,1
Конечное потребление	4,0	4,4	4,9	5,5	4,8	5,6

К концу прогнозного периода доля инвестиций в ВРП Сибири должна составить не менее 30%. Другим важнейшим фактором успешного развития региона будет решение проблемы ограниченности трудовых ресурсов – за пределами 2015 г. необходимо будет не просто увеличение численности занятых за счет снижения уровня безработицы, но и увеличение численности экономически активного населения не менее чем на 1% ежегодно.

Делался вывод, что, несмотря на безусловный приоритет инновационной направленности долгосрочного развития экономики, в период до 2020 г. по-прежнему значительную роль будут играть традиционные отрасли специализации и масштабы вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов Сибири. Это определяется необходимостью формирования надежных источников финансирования процессов модернизации экономики и перехода хозяйствующих субъектов Российской Федерации на инновационный путь развития. Специально акцентировалось, что главное необходимое условие обеспечения устойчивого развития Сибири в рамках прогнозных показателей – масштабные инвестиции в основной капитал.

Основные ожидаемые макроэкономические итоги реализации этапов «Стратегии Сибири–2020» формулировались следующим образом:

К 2016 г. – преодоление кризиса финансовой системы, запуск крупномасштабных инвестиционных проектов в секторах и на территориях опережающего экономического развития. Обеспечение годовых темпов развития на уровне прироста ВРП до 5,0–5,3%, инвестиций – 9,5–12%, заработной платы и душевых доходов населения – 5,1–5,5%.

К 2021 г. – модернизация экономики на базе инновационного развития, реализация основных инфраструктурных проектов в части транспортного, энергетического строительства, реализация крупных ресурсных проектов, создание комфортной среды и условий жизнедеятельности населения. Общий рост по сравнению с 2008 г. (последним докризисным годом) составит: ВРП – примерно в 1,6 раза, промышленное производство – в 1,45–1,55 раза, инвестиции – в 2,3 раза, заработная плата и среднедушевые доходы – почти в 1,8 раза. Численность населения регионов Сибири возрастет на 600–800 тыс. человек.

Мы сочли целесообразным использовать прямое цитирование главных формулировок целей, приоритетов, задач и макропрогноза Стратегии (с некоторыми сокращениями), чтобы продемонстрировать основную целевую направленность этого программного документа перспективного развития Сибири, который, как нам представляется, отвечает современным экономическим и геополитическим реалиям и по-новому оценивает перспективы, возможности и приоритеты развития данного макрорегиона.

Все эти целевые установки, приоритеты и задачи в дальнейшем более подробно и конкретно обосновывались и специфицировались в соответствующих разделах Стратегии, при этом производственно-экономические задачи долгосрочного развития обосновывались в разделе 2 «Приоритетные межотраслевые направления развития Сибири», а социальные – в разделе 3 «Основные направления развития системы расселения и формирования комфортной среды обитания человека». Разделы 1 «Стратегические направления развития и анализ конкурентных преимуществ Сибири» и 4 «Позиционирование Сибирского федерального округа в едином экономическом пространстве России, системе международных хозяйственных связей» несли «идеологическую нагрузку», связанную с необходимостью обоснования новой роли Сибири и ее конкретных регионов в современной системе расстановки мировых и общероссийских экономических и политических сил и приоритетов[1]. Очевидна целевая направленность последнего раздела по институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии, т.е. того необходимого компонента, который традиционно являлся «узким местом» большинства стратегических разработок в России. И, безусловно, особо важную практическую нагрузку несет «Приложение», в которое вынесены федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты, обеспечивающие реализацию «Стратегии Сибири–2020».

---

[1] Как мы отмечали выше, в разделе 1 был сформирован специальный подраздел, в котором содержались «региональные проекции» реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири в разрезе каждого субъекта Федерации, расположенного на территории Сибирского федерального округа. Они были скомпонованы на основе предложений самих регионов в том виде, в каком они формулировались в региональных стратегиях или долгосрочных программах.

Отметим отличительные особенности последней версии «Стратегии Сибири–2020»:

1. Авторскому коллективу *удалось избежать следующих типовых ошибок и просчетов,* которые часто сопровождают разработчиков межрегиональных и региональных стратегий: описательности и излишнего акцента на анализе современного состояния и имеющихся проблем; «лозунгового» характера изложения без подкрепления практическими предложениями по конкретным направлениям реализации конкурентных преимуществ и основных приоритетов тех или иных регионов; чисто «отраслевого» подхода при обосновании проблем и перспектив развития. Для этого, в частности, использовался интересный формат подачи материала, например, в основном разделе «Приоритетные межотраслевые направления развития Сибири» его подразделы строились по следующей схеме:

- образ будущего (т.е. описание «идеального состояния» к которому должен стремиться тот или иной сегмент экономики, экологии или территориальный ареал);
- текущее состояние и стартовые условия;
- этапы и инструменты реализации.

2. Со всей определенностью в Стратегии поставлен вопрос о *недопустимости повторения прошлого пути развития Сибири*, основанного лишь на добыче и транспортировке в европейскую часть страны и на экспорт необработанного сырья и топлива. Идея о формировании на территории макрорегиона нового мощного сегмента экономики, основанного на глубокой переработке сырья и топлива и производства на этой основе продукции с высокой добавленной стоимостью, безусловно, не нова, но в «Стратегии Сибири–2020» она нашла воплощение в конкретных инвестиционных проектах и программах развития.

3. Особое внимание уделялось *реализации инновационного пути развития* как при обосновании перспектив развития традиционных сегментов сибирской экономики, так и экономики нового технологического уклада. Это – один из наиболее сильных разделов Стратегии[1]. С использованием конкретных разработок Сибирского отделения РАН и сибирских отделений РАМН и РАСХН

[1] Работы выполнялись под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова (см. [*Суслов, 2010*]); особо следует отметить вклад в эти разработки д.э.н. Г.А. Унтуры.

обоснованы следующие приоритетные направления внедрения инновационных технологий на территории Сибири:

- изучение и развитие минерально-сырьевой базы;
- технологии добычи и комплексной переработки минерально-сырьевых ресурсов;
- комплексное использование леса и лесохимия;
- энергосберегающие технологии и возобновляемые источники энергии;
- высокоэффективные методы ведения сельского хозяйства;
- новые технологии в здравоохранении;
- новые материалы и переработка отходов горно-металлургической промышленности;
- развитие инфраструктуры регионов (транспорт, связь, ЖКХ);
- экология;
- машиностроение;
- развитие системы подготовки кадров для экономики региона.

Предложены направления формирования новой инновационной инфраструктуры в регионах Сибири, основой которой будет сеть технопарков в крупных городах (Новосибирск, Красноярск, Кемерово, Томск и т.д.) с особой специализацией, «привязанной» к имеющимся и наиболее успешным научным и прикладным разработкам в этих регионах.

4. При рассмотрении территориального каркаса будущего развития Сибири, пожалуй впервые, с особой остротой поднят *вопрос освоения ресурсов и самой территории сибирской части Арктики Российской Федерации*. «Образ будущего» этой самой северной широтной зоны Сибири определен следующим образом «…– это индустриальные комплексы нового поколения: металлургический и нефтегазовый с освоением нефтегазовых шельфов Российской Арктики, сохраненный природно-экономический потенциал традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, модернизированная энергетика и транспортно-коммуникационные системы, адекватные требованиям постиндустриального общества. Развитая транспортная инфраструктура на новом технологическом базисе, арктическая авиация, система поселений с высоким качеством и надежностью систем жизнеобеспечения, сочетающая базовые города и мобильные вахтовые поселки, укомплектованные постоянно проживающими в южных регионах Сибири специалистами». Очевидна связь та-

кой постановки вопроса с особой ролью Арктики в резко усилившейся в последние годы межстрановой конкуренции за право эксплуатации ее уникальных природных ресурсов и защитой российских интересов в этой сфере.

5. Серьезное и принципиальное изменение по сравнению с прошлыми версиями Стратегии произошли при формулировке и обосновании *перспективной социальной политики в Сибири*[1]. Эта важнейшая, основополагающая проблематика в официально принятой «правительственной» версии Стратегии 2002 г. была практически полностью выхолощена и низведена лишь до одной страницы безликого текста по миграционной политике. Суть нынешних изменений заключалась в том, что приоритетным направлением региональной социальной политики в Сибири было избрано *развитие человеческого потенциала.* И это была не просто смена дефиниций. В настоящее время именно человеческий потенциал признается главной составляющей национального богатства и основной движущей силой экономического роста. Механизмы и инструменты преодоления социальных проблем и ускоренного социального развития Сибири рассмотрены в контексте решения следующих задач:

- интенсивное развитие инновационного сектора экономики «несырьевых» регионов Сибири как способ преодоления зависимости социального благополучия территории от наличия природных ресурсов;
- формирование новой жилищной модели как действенного механизма повышения комфортности проживания в регионах Сибири, привлечения квалифицированной рабочей силы по приоритетным направлениям развития экономики и освоения новых территорий;
- формирование и реализация новых подходов к развитию социальной инфраструктуры;
- оптимизация опорной системы расселения;
- формирование демографической, миграционной и молодежной политики.

---

[1] Материалы для раздела «Основные направления развития системы расселения и формирования комфортной среды обитания человека» готовились в отделе социальных проблем ИЭОПП СО РАН под руководством д.с.н. З.И. Калугиной и к.с.н. Т.Ю. Богомоловой.

6. В ряде разделов четко указано на необходимость совершенствования *федерального законодательства* (корректировка существующих законов или принятие новых) в целях реализации тех или иных приоритетов или целей развития Стратегии Сибири. Так, в подразделе 2.1 «Трансформация экономически активного пространства», говоря об этапах, инструментах и механизмах реализации развития сибирской Арктики, отмечено, что «для обеспечения четкой государственной региональной политики в Арктике разработать и принять следующие правовые акты: федеральный закон “О южной границе Арктической зоны Российской Федерации”, “О вахтово-экспедиционном методе организации работ на Севере”, а также придать законодательный статус “Перспективным территориальным схемам расселения в Арктике”». Аналогичные предложения по внесению новых законов или изменению существующих федеральных законов или подзаконных актов содержатся также в разделах по жилищной и демографической политике и в разделе по институциональным условиям реализации «Стратегии Сибири–2020». Все эти предложения, безусловно, не имели целью предоставление регионам Сибири особого правового статуса или получения дополнительных преференций. Они «работали» на модернизацию «правового поля» всех субъектов Российской Федерации и имели бы позитивные последствия для всех регионов, но, с учетом особой специфики сибирских территорий, именно в них могли проявиться наиболее благоприятные последствия.

7. Как нам представляется, важным позитивным моментом последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири явилось включение в нее раздела по региональной проекции ее реализации. В этом разделе вначале рассмотрены тенденции перспективного развития в разрезе крупных экономических зон Сибирского федерального округа («Юг Западной Сибири», «Ангаро-Енисейский регион», «Байкальский регион») и на основе расчетов по экономико-математическим моделям представлены основные индикаторы их развития до 2020 г. Дальнейшее изложение раздела основывалось на представлении стратегических целей, формулировке приоритетных задач и главных целевых индикаторов по каждому субъекту Федерации, расположенному на территории Сибирского федерального округа. Как отмечалось ранее, помимо рассмотрения широтных зон экономического освоения Сибири, зон опережающего экономического

роста, мы предлагали именно такую схему представления интересов сибирских территорий в Стратегии (см. предыдущий параграф). Это дало бы возможность реализовать двуединый принцип формирования Стратегии: «сверху» (т.е. с учетом видения перспектив развития макрорегиона со стороны федерального центра, межрегиональных органов, независимого экспертного сообщества и бизнес-структур) и «снизу» (т.е. на основе предложений самих сибирских регионов). В определенном смысле качественно менялся бы сам ее характер: формирование стратегии Сибири основывалось бы и на синтезе в нее основных положений региональных стратегий. В таком случае сами регионы (и их властные структуры) были бы непосредственно включены в процесс формирования данного документа стратегического планирования Сибирского федерального округа и их роль не ограничивалась бы лишь представлением заключений и предложений по уже разработанному без их участия документу. В этом документе нашли отражения предложения по совершенствованию межрегиональных взаимодействий и сотрудничества территорий как внутри Сибирского федерального округа, так и с субъектами Федерации других макрорегионов России (особенно в вопросах обеспечения энергетической безопасности России).

8. По сравнению с прошлыми версиями Стратегии, произошли изменения в принципах формировании перечня инвестиционных проектов. Напомним, что в первой «правительственной» версии Стратегии 2002 г. он практически отсутствовал. Во второй версии Стратегии 2005 г. именно инвестиционные проекты составляли ее «экономическое ядро» (всего было рассмотрено более 30 крупных инвестиционных проектов) и покрывали всю территорию Сибири (рис. 1.3 и 1.4).

В этой версии Стратегии, подготовленной в 2005 г. («Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста»), важнейшее место занимал раздел *«Стратегические проекты развития важнейших хозяйственных комплексов».* Крупные инвестиционные проекты, а не безликие отрасли составили основу этой Стратегии и ее отраслевых комплексов. В результате экспертной работы из достаточно обширного списка потенциальных инвестиционных проектов, предлагаемых крупным бизнесом, федеральными или региональными органами власти или получивших обоснование в научных исследованиях, в Стратегии было предложено более

Рис. 1.3. Карта стратегических инвестиционных проектов: СФО, Тюменская область, Республика Саха (Якутия) Северный вектор – дорога к ресурсам

Рис. 1.4. Карта стратегических инвестиционных проектов:
объекты Стратегии экономического развития Сибири до 2020 г. в южной и центральной частях Сибири

тридцати проектов, реализация каждого из которых с учетом мультипликативных эффектов может увеличить ВРП Сибирского федерального округа к 2015–2020 гг. не менее чем на 1%. То есть одним из главных критериев для отбора проектов была их масштабность и народно-хозяйственная значимость. Предполагалось, что эти проекты могут быть сгруппированы в несколько целевых программ федерального и межрегионального уровня, которые должны будут софинансироваться из федерального и региональных бюджетов, увеличивая тем самым конкурентоспособность данных проектов, инвестирование большей части которых должно осуществляться бизнес-структурами.

Представляет интерес «бизнес-покрытие» Сибири крупными российскими компаниями, интерес которых в конкретных сибирских регионах уже закреплен в соответствующих производствах или ожидается в результате реализации отмеченных проектов. Из этих схем видно, что уже в настоящее время наблюдаются определенный баланс в сферах влияния крупного бизнеса на территории Сибири и его территориальная специализация. Крупный передел «сфер влияния» вряд ли возможен, хотя определенные перегруппировки расстановки сил по экономическим (или иным) причинам периодически происходят.

На территории Сибири и Сибирского федерального округа действуют крупнейшие российские компании: все вертикально-интегрированные нефтяные компании, «Газпром», «Норильский никель», «РУСАЛ», «СУАЛ», «Мечел», НПК «Иркут», «СУЭК», «Базэл», УГМК, РЖД и др. Все эти корпорации входят в число 20 крупнейших налогоплательщиков страны и обеспечивают преобладающую часть доходов консолидированного бюджета (в первую очередь – федерального). Реализация новых проектов обеспечит серьезный прирост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней[1].

Предполагалось, что в рамках всего пакета проектов должно было быть создано порядка 250–300 тыс. дополнительных высокооплачиваемых рабочих мест, что должно способствовать привлечению в регион дополнительной рабочей силы.

---

[1] По оценке бывшего губернатора Красноярского края А. Хлопонина, реализация только одного проекта – вывод Ванкорского нефтегазового месторождения на плановую мощность предусматривает ежегодные налоговые поступления в размере 1,2 млрд долл.

В то же время анализ этой версии Стратегии Сибири показал, что наиболее слабое финансовое покрытие со стороны бизнеса имеют проекты создания инновационных и туристических центров. Остальные проекты, так или иначе, совпадают с основным профилем производственной деятельности компаний. Но в любом случае ядро крупных инвестиционных проектов составляли проекты освоения новых месторождений полезных ископаемых и транспортные и энергетические инфраструктурные проекты.

В последней четвертой версии «Стратегии Сибири–2020» (март 2010 г.) в явном виде раздел по стратегическим проектам развития важнейших народно-хозяйственных комплексов отсутствовал, но отобранные для реализации инвестиционные проекты рассматривались в остальных разделах (в основном они были сконцентрированы в разделе «Приоритетные межотраслевые направления развития Сибири»). «Портфель» проектов был вынесен в Приложение, где они были сгруппированы по двум крупным направлениям:

1) первоочередные федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты, обеспечивающие реализацию «Стратегии Сибири–2020»;

2) долгосрочные и среднесрочные федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты, обеспечивающие реализацию «Стратегии Сибири–2020».

Изменился и сам принцип отбора и включения проектов: если во второй версии Стратегии (2005 г.) они отбирались экспертным путем на основе информации федеральных министерств и инвестиционных программ крупных компаний, то в последней версии к формированию пакета инвестиционных проектов подключились субъекты Федерации.

В результате каждый инвестиционный проект был представлен следующими характеристиками: наименование проекта, основания реализации, источники финансирования, сроки реализации. Подчеркнем, что в сводных таблицах по проектам отсутствовали данные по объемам требуемых инвестиций и итоговым параметрам выпуска продукции, срокам окупаемости, доле федеральных и региональных источников финансирования, бюджетных и внебюджетных источников и т.д. В то же время в основном тексте Стратегии в ряде случаев инвестиционные проекты указы-

вались с перечислением своих количественных параметров реализации.

В свою очередь, *первоочередные* федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты, обеспечивающие реализацию «Стратегии Сибири–2020», были сгруппированы следующим образом:

1. Инвестиционные проекты федерального и межрегионального значения (68 проектов), в том числе:

* транспортная инфраструктура (12 проектов);
* энергетическая инфраструктура (24 проекта);
* инновационно-образовательная сфера (6 проектов);
* освоение месторождений полезных ископаемых (12 проектов);
* промышленное производство (8 проектов);
* информационно-телекоммуникационная инфраструктура (1 проект);
* инфраструктура туристско-рекреационного комплекса (4 проекта);
* прочее (1 проект).

2. Инвестиционные проекты регионального значения (167 проектов, в среднем по 13–15 проектов на каждый субъект Федерации).

Долгосрочные и *среднесрочные* федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты, обеспечивающие реализацию «Стратегии Сибири–2020», также были выделены в особые группы:

1. Инвестиционные проекты на долгосрочную и среднесрочную перспективу, реализация которых предусмотрена решениями федеральных и региональных органов государственной власти:

1.1. Инвестиционные проекты федерального и межрегионального значения (32 проекта), в том числе: транспортная инфраструктура (8 проектов), энергетическая инфраструктура (24 проекта, в том числе 14 – по Забайкальскому краю).

1.2. Инвестиционные проекты регионального значения (18 проектов).

2. Инвестиционные проекты, предлагаемые субъектами Российской Федерации Сибирского федерального округа инвесторам для реализации в 2010–2020 гг., в том числе на принципах государственно-частного партнерства.

2.1. Инвестиционные проекты межрегионального значения – 38 проектов, в том числе: транспортная инфраструктура – 6 проектов; энергетическая инфраструктура – 24 проекта, в том числе 18 проектов по Республике Бурятия; инновационно-образовательная сфера – 1 проект; прочие – 1 проект; освоение месторождений полезных ископаемых – 3 проекта; приграничная инфраструктура – 3 проекта.

2.2. Инвестиционные проекты регионального значения – 184 проекта.

Нам представляется оправданной такая градация инвестиционных проектов, требуемых для реализации «Стратегии Сибири–2020». Очевидно, что наибольшую значимость и приоритетность будет иметь группа первоочередных, долгосрочных и среднесрочных проектов федерального и межрегионального значения. Их общее число (138 проектов) более чем в четыре раза превышает количество проектов, представленных в Стратегии Сибири, разработанной в 2005 г. Причем данный перечень проектов гораздо более диверсифицирован по сравнению с той версией: здесь появилось довольно значительное числе проектов по инновационно-образовательной сфере, по промышленному производству, по информационно-телекоммуникационной инфраструктуре и инфраструктуре туристско-рекреационного комплекса. Существенно увеличилась доля проектов по транспортной и энергетической инфраструктуре, т.е. по тем сегментам инвестиционной программы, значительная часть которых будет выполняться на принципах государственно-частного партнерства.

Иными словами, в целом «инвестиционный портфель» последней версии Стратегии Сибири в гораздо большей степени, чем в предыдущих версиях, отвечает целям и задачам формирования на этой территории экономики нового типа, в которой наряду с традиционными топливно-сырьевыми отраслями получают развитие инновационные производства и производства по глубокой переработке ресурсов. Возрастающая роль Сибири в общероссийской экономике подкрепляется усилиями государства и частного бизнеса по формированию здесь мощной транспортной и энергетической инфраструктуры.

Инвестиционные проекты «второго уровня» (проекты регионального значения) имеют более локальное значение (объемы их финансирования в десятки и сотни раз меньше, чем по проектам

федеральной и межрегиональной значимости). Их общее число (369), по нашему мнению, чрезмерно для такого масштабного документа, как Стратегия развития Сибири. По всей вероятности, на финальной стадии составления списка проектов в него были просто автоматически включены все предложения субъектов Федерации, причем если для первоочередных проектов регионы дали примерно равное число инвестиционных предложений, то для долгосрочных и среднесрочных их число колебалось от 3–4 (Красноярский край, Кемеровская область, Алтайский край) до 42–48 (Иркутская область, Забайкальский край, Республика Бурятия).

Таково в концентрированном виде содержание основных разделов проекта Стратегии социально-экономического развития Сибири (разделу по механизмам ее реализации и институциональным условиям будет посвящен следующий параграф). На наш взгляд, это в целом прогрессивный программный документ стратегического планирования, построенный с использованием современного научного инструментария и с учетом экономических и политических реалий, рисков, необходимости кардинального изменения в позиционировании Сибири в российском и мировом экономическом пространстве. Мы были бы пристрастны при сравнении Стратегии Сибири со стратегическими разработками по другим макрорегионам и федеральным округам и поэтому избежим таких сопоставлений.

Тем не менее мы не можем не высказать недоумения по отношению к позиции конкурирующих разработчиков стратегий. Так, весьма солидными консалтинговыми организациями (Национальное агентство прямых инвестиций, Стратеджи Партнерс, Центр стратегических разработок, Бауман Инновейшн), которые позиционируют себя в качестве лидеров стратегического планирования в России, в 2008–2009 гг. была разработана Стратегия развития Южного федерального округа. В тексте этого документа, а также на официальном сайте Стратегии ЮФО (http://www.strategy-south.ru/html/about.html), в различных презентационных материалах неоднократно подчеркивалось, что «Разработка стратегии Южного федерального округа – пилотный проект для РФ, когда *впервые в стране* объектом стратегического планирования стал федеральный округ». Автор не может понять: либо в данном случае имеет место чрезмерное самомнение этого партнерского коллектива, не признающего другие разработки, выполненные гораздо раньше, либо элементарное незнание (или нежелание знать), что стратегические разработки по федеральным округам возникли с самого начала их формирования, и Сибирский федеральный округ был здесь явным лидером. И то, и другое – неприемлемо для квалифицированных консалтинговых компаний.

Представляет интерес сопоставление двух документов: Федеральной целевой программы «Сибирь» (см. предыдущий параграф) и последних версий Стратегии социально-экономического развития Сибири. Здесь можно сделать следующие выводы:

1. Совершенно очевидно различие этих документов, определяемое самой их сутью: Стратегия – это более «компактный» документ (165 страниц), в котором сконцентрированы действительно самые главные, ключевые проблемы Сибири и перспективные пути их решения. Здесь нет детальной проработки соответствующих региональных и отраслевых программ, инвестиционные проекты также даны в весьма сжатом, концентрированном виде. Можно сказать, что в определенном смысле это документ «общественного согласия» относительно перспектив развития важнейшего макрорегиона России между федеральной и региональной властью и крупным бизнесом. ФЦП «Сибирь», как отмечалось выше, построена по традиционной схеме разработки целевых программ, она достаточно объемна (два тома и приложения), в ней содержатся более конкретизированные и менее масштабные подпрограммы и отдельные проекты.

2. Стратегические ориентиры, заложенные в этих двух программных документах, являются близкими в своей концептуальной и постановочной части. Это еще раз подтверждает, что при разработке ФЦП «Сибирь» были использованы достаточно новые и прогрессивные идеи в отношении перспектив развития сибирского макрорегиона.

3. В то же время достаточно серьезно различаются подходы и предложения по перспективной социальной политике в Сибири и, особенно, по перспективам развития важнейших отраслевых комплексов. Помимо уже упоминавшейся особенности («наполнение» раздела по отраслевым комплексам в Стратегии конкретными инвестиционными проектами в противовес традиционному прогнозу развития отраслей и производств в ФЦП «Сибирь»), следует констатировать, что и сам состав этих проектов различается весьма серьезно. Лишь несколько из представленных в Стратегии крупных инвестиционных проектов присутствовали также в ФЦП «Сибирь». Это является не только следствием разных подходов к составлению перечня проектов: если в ФЦП «Сибирь» их значительная часть была собрана из предложений региональных администраций, то в Стратегии Сибири они в основном формировались на основе инвестиционных предложений и программ федеральных

министерств и крупных компаний, а также предложений субъектов Федерации. В целом проекты ФЦП «Сибирь» были менее ресурсоемкими и имели более выраженный текущий характер (что определялось невозможностью крупных финансовых вложений в тот период), тогда как в Стратегии были действительно рассмотрены важнейшие стратегические направления развития.

4. И, наконец, серьезные различия наблюдались по механизмам реализации ФЦП «Сибирь» и Стратегии социально-экономического развития Сибири.

Подытоживая направленность, основные принципы и положения, заложенные авторским коллективом в формирование последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири, кратко оценим ее трансформацию в официальный документ, который был утвержден Правительством Российской Федерации в июле 2010 г.

Очевидно, что авторы Стратегии не строили иллюзий о том, что их последняя версия будет без каких-либо изменений принята в качестве официального правительственного документа. В любом случае требовалась даже редакционная правка этого текста на предмет его соответствия стилю и формату утверждаемых документов. Однако конечный результат Стратегии социально-экономического развития Сибири в большей степени зависел от настойчивости, с какой федеральные министерства и ведомства настаивали бы на исключении из ее финальной версии, представленной для официального рассмотрения и внесения предложений по доработке, тех или иных положений. Как и при корректировке первой версии стратегии Сибири 2001–2002 гг., достаточно много замечаний поступило от Министерства финансов РФ. Например, в версии Стратегии от 3 марта 2010 г. в разделе «Институциональные условия реализации Стратегии» было указано, что требуется «возврат мест регистрации юридических лиц, мест формирования прибыли, уплаты налогов и сборов к месту фактического производства товаров». Смысл этого предложения очевиден, и оно было направлено на ликвидацию «кривого зеркала» российской финансово-экономической системы, когда основные дивиденды от эксплуатации природных ресурсов имели не те регионы, где осуществлялась их непосредственная добыча, а места (в подавляющем случае – г. Москва) регистрации головных офисов ресурсодобывающих компаний. В результате сегодня (по данным официальной статистики) в г. Москве осуществляется почти десятая часть добычи всех полезных ископаемых России; Москва является крупнейшим в России экспортером нефти и газа и т.д. Такая «виртуальная» экономика, когда благополучие столицы в существенной степени зависело от успеха нефтяников, газовиков, металлургов Сибири, Урала, Дальнего Востока существовала десятилетия, она, безусловно, была

обусловлена сложной системой переплетения экономических, политических и иных интересов элит. Предложения о ликвидации этого «театра абсурда» также возникали неоднократно, и в 90-х годах прошлого века они были даже зафиксированы в одном из президентских посланий.

Тем не менее замечания Министерства финансов РФ к последней версии Стратегии сводились к необходимости изъятия этих предложений, поскольку они «не учитывают основы правового регулирования соответствующих правоотношений». В связи с данным замечанием спустя несколько недель из последней версии Стратегии, опубликованной на сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (версия от 25 марта 2010 г.), этот пункт был изъят, и опять «священная корова» российской финансовой системы осталась неприкосновенной. Авторы ожидали, что будут и другие потери важных положений Стратегии в ходе процесса ее согласования и уточнения с правительственными структурами.

Однако наш анализ показал, что утвержденный в июле 2010 г. Правительством Российской Федерации текст Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. даже после всех министерских изъятий и корректировок в целом не привел к существенному пересмотру ее идеологической направленности, основных принципов, положений и целевых стратегических установок. В этом была большая разница по сравнению с процедурой утверждения Стратегии в 2002 г. В целом была сохранена структура Стратегии и ее важнейшие социальные, отраслевые и пространственные приоритеты развития.

К сожалению, наибольшие потери понес раздел, подготовленный нами, по институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии. В нем были изъяты важные положения, касающиеся совершенствования механизмов недропользования на территории Сибири, по актуализации институциональной среды, по совершенствованию инвестиционной политики, по механизмам консолидации финансовых ресурсов[1].

Именно поэтому считаем целесообразным более подробно представить в следующем разделе нашу позицию относительно институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири.

---

[1] В то же время было указано, что важнейшим механизмом реализации Стратегии является план мероприятий по ее реализации. Ознакомление с проектом плана мероприятий, подготовленного Министерством регионального развития РФ и Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, показало, что в целом он отвечает основному замыслу данной Стратегии, является достаточно комплексным, системным и непротиворечивым. В частности, этим планом предусмотрена разработка специальной Федеральной целевой программы по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири.

Глава 1.5

МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Осуществление Стратегии социально-экономического развития Сибири и предложенных в ней инвестиционных проектов в значительной степени будет зависеть от институциональных условий и механизмов реализации, формируемых как на федеральном, так и на региональном уровне. Автор был основным разработчиком раздела «Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири» [*Селиверстов, 2005, 2009а*]. Выскажем нашу точку зрения по этим вопросам. Рассмотрим вначале некоторые исходные положения.

1. В ближайшие 20–30 лет экономика Сибири, по-видимому, сохранит свою сырьевую направленность. Потенциальная ценность балансовых запасов полезных ископаемых региона позволяет рассматривать минерально-сырьевой комплекс как базис устойчивого развития страны и Сибири на длительную перспективу. Это не противоречит программам ускоренного формирования сектора высокотехнологичных отраслей промышленности, производств, работающих на внутренний рынок, предприятий строительного комплекса и т.п. Нынешний уровень развития сырьевого сектора экономики и его рентабельность дают возможность осуществить на основе имеющихся средств реальный прорыв в сфере развития наукоемких технологий и финансирования инфраструктурных проектов. При этом, как отмечает д.э.н. В.А. Крюков, нужно учитывать, что современная экономика, основанная на знаниях и научных достижениях, с одной стороны, ведет к относительному уменьшению потребления минерально-сырьевых ресурсов, а с другой – к повышению степени доступности и расширению границ экономической целесообразности ранее недоступных и неэффективных видов ресурсов (таких, например, как ресурсы вторичного сырья с низким содержанием полезных компонентов, а также источники первичного сырья, ранее считавшиеся неэффективными). В мире за последние два года произошла «революция» в представлениях о целесообраз-

ных с экономической точки зрения масштабах и направлениях освоения и разработки источников углеводородного сырья – прежде всего, так называемого сланцевого газа и битуминозных песков. Такое развитие событий создает серьезную конкуренцию источникам сырья, расположенным в Сибири, и обостряет конкуренцию за финансовые ресурсы для их освоения. «Стратегия Сибири–2020» должна исходить из того, что ресурсный потенциал Сибири уже не является, как в прошлые десятилетия, автоматическим гарантом востребованности макрорегиона на мировых рынках.

2. Принципиальным моментом при формировании институциональных условий и механизмов реализации «Стратегии Сибири-2020» является адекватное понимание роли государства в этом процессе. Опыт институциональных реформ показал необходимость усиления активной роли государства в экономическом развитии Сибири, в совершенствовании стратегически-плановой координации деятельности основных хозяйственных субъектов, расположенных на ее территории, в реализации новых источников инвестиционных вложений для модернизации сибирского региона и формировании для этих целей новых финансовых институтов. По мнению д.с.н. О.Э. Бессоновой, формирование новой институциональной модели экономического развития Сибири должно предполагать более активное внедрение таких институциональных элементов хозяйственного механизма, как государственные и муниципальные заказы, государственные контракты в межхозяйственных отношениях, служебные трудовые контракты, финансовый механизм стимулирования эффективного выполнения контрактов, конкурсный механизм заключения контрактов. В новой институциональной модели роль государства должна существенно измениться: от товаропроизводителя, когда государство напрямую участвует в производстве товаров и услуг (как это было в советское время), к роли заказчика, когда экономические субъекты сами могут планировать свою деятельность, ориентируясь на государственный заказ и установленные правила хозяйствования. Мы полагаем, что основным сегментом экономики и социальной сферы Сибири, где государство должно сконцентрировать свои материальные и финансовые резервы, должно быть участие в софинансировании (наряду с бизнес-структурами) транспортной инфраструктуры и системы жизнеобеспечения населения.

3. Несмотря на то что «ядром» Стратегии развития Сибири будут инвестиционные проекты, реализация СЭРС как документа интегрирующего, стратегического характера будет требовать целостной, комплексной и системной организации управления, финансирования и контроля, что выходит за рамки изолированных проектных решений. Безусловно, что все отобранные инвестиционные проекты известны и ряд из них достаточно хорошо проработан, но их осуществление требует согласованных действий всех участников «игры на сибирском поле» – федерального центра, субъектов Федерации, крупных компаний. В противном случае Стратегия превращается в обычный каталог крупных инвестиционных проектов СФО.

4. При всей важности реализации каждого отдельного проекта, рассматриваемого в Стратегии, в совокупности они не смогут обеспечить задачу опережающего роста валового внутреннего продукта на территории Сибирского федерального округа по сравнению со среднероссийским. Поэтому выполнение этих проектов, составляющих «ядро» Стратегии, должно сопровождаться мерами по повышению инвестиционной привлекательности остальных секторов экономики, по поддержке и развитию малого и среднего бизнеса, по сокращению «зон бедности» на территории Сибири. Одна из основных задач реализации «ядра» – формирование системы мультипликативных связей в экономике Сибири – от добычи полезных ископаемых до их переработки (с получением конкурентоспособных продуктов с повышенной добавленной стоимостью), включая широкое использование на всех этапах локальных производственно-технических, научных и кадровых ресурсов.

5. Особое внимание должно быть уделено развитию человеческого потенциала как приоритетному направлению региональной социальной политики в Сибири.

6. Система управления ходом реализации Стратегии должна рассматриваться как важное направление совершенствования всей системы регионального управления в Сибирском федеральном округе в единстве ее финансовых, институциональных, организационных и кадровых аспектов и как важнейший элемент формируемой на территории Сибири системы стратегического планирования.

7. В отличие от прежних разработок по перспективам развития Сибири, должны быть изменены роль и функция государственной поддержки СЭРС. Акцент следует сделать не на выделе-

нии ресурсов для ее реализации, а на создании и поддержке необходимых институциональных условий для привлечения финансовых ресурсов от частных инвесторов (отечественных и зарубежных), государственных компаний и населения. Не отрицая необходимость и целесообразность совершенствования рентных отношений и механизмов недропользования в интересах развития сибирских территорий, сегодня все же более адекватно ставить вопрос не о перераспределении рентных потоков в Сибирь, а о возможностях использования для поддержки Стратегии развития Сибири части средств Стабилизационного фонда, источником которого является природная рента от добычи нефти и газа. Сегодня в России созданы централизованный механизм и форма аккумулирования (концентрации) газово-нефтяной ренты (Стабилизационный фонд Российской Федерации), которые, в частности, оказались главной материальной основой государственной поддержки экономики и населения в условиях глобального финансово-экономического кризиса. На настоящем этапе следует диверсифицировать использование ренты от добычи на территории Сибири природных ресурсов, однако, повторяем, нецелесообразно считать природную ренту главным финансовым источником обеспечения мероприятий Стратегии. В современных условиях это трудно реализуемо, так как отсутствуют соответствующие механизмы и перераспределительные отношения.

8. Принципиальное значение имеет стратегическое партнерство с крупным бизнесом, который должен принять на себя значительную нагрузку по реализации основных инвестиционных проектов Стратегии, а также ряда социальных программ. Это предполагает как использование новых механизмов учета интересов крупного бизнеса в таком стратегическом партнерстве с властью, так и контроль за формами и методами эксплуатации частными компаниями природных ресурсов, с тем чтобы государственные интересы и интересы населения Сибири также не нарушались.

9. Успешная реализация Стратегии возможна только при условии непосредственного вовлечения в этот процесс администраций субъектов Федерации и крупных городов, что предполагает их участие как в софинансировании отдельных мероприятий и создании преференциальных условий для реализации отдельных проектов, так и в управлении и контроле за ходом реализации Стратегии развития Сибири, равно как и их ответственность за принятые обязательства.

10. Разработка и реализация Стратегии развития Сибири должна учитывать не только социально-экономические, но и геополитические вызовы, проблемы, угрозы и последствия. Так, при эффективно работающих основных профильных секторах сибирской экономики и переходе на новые технологические решения в производственной системе Сибири численность занятых может быть заметно снижена. Однако из этого не следует необходимость «освобождения» Сибири от излишнего трудового потенциала. Здесь в силу должны вступать геополитические и оборонные требования, которые диктуют необходимость достаточных заселенности и освоенности территории Сибири (особенно на юго-восточных границах макрорегиона). Поэтому могут возникать особые проблемы обеспечения занятости «излишнего» с экономической точки зрения населения путем организации здесь новых, возможно непрофильных, производств и сфер приложения труда.

Выстроенная таким образом Стратегия и механизмы ее реализации получают новый облик.

В последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири постулировалось, что институциональные условия ее реализации включают в себя комплекс механизмов, направленных на достижение основных целей Стратегии и реализации главных конкурентных преимуществ этого макрорегиона. Общими целями институциональных преобразований являются повышение конкурентоспособности сибирских регионов, эффективности хозяйственной деятельности на территории Сибири, уровня жизни и предпринимательской активности населения, существенное улучшение качества регионального управления. Иными словами – основное требование к формированию институциональных условий и механизмов Стратегии развития Сибири – их гибкость и ориентация на развитие и поощрение предпринимательской и инновационной инициативы со стороны бизнеса (как отечественного, так и иностранного).

Основная направленность институциональных преобразований связана с формированием норм, правил и процедур реализации тех основных целей и задач, которые сформулированы в данной Стратегии.

Институциональные преобразования предполагают:

- формирование норм и правил, отражающих специфические особенности функционирования и развития экономики и социальной сферы Сибири;

• разработку процедур реализации отмеченных выше норм и правил – разрешение конфликтных ситуаций, обусловленных наличием разных интересов у сторон, вовлеченных в проекты и процессы, связанные с осуществлением настоящей Стратегии;

• создание системы организаций, структурирующих взаимодействие хозяйственных единиц и органов системы государственного управления и контроля в соответствии с принятыми нормами, правилами и процедурами их реализации.

Рассмотрим теперь, как приведенные выше исходные положения трансформировались в предлагаемые нами подходы и решения.

В качестве исходного шага было предложено, чтобы проекты, которые должны реализовываться в рамках Стратегии, были разделены на три группы: 1 группа «ядро» – производственные проекты, обеспечивающие наибольший мультипликативный эффект с точки зрения и экономики России и Сибири; 2 группа – инфраструктурные проекты, финансирование которых будет осуществляться государственными и/или частными компаниями (отечественными и зарубежными); 3 группа – «социальные» или «обеспечивающие» программы и проекты.

1.5.1. Реализация производственных инвестиционных проектов

Для производственных проектов механизмы реализации должны дифференцироваться в зависимости от их характера и специализации, от доли участия государства в их финансировании, от возможности привлечения для их реализации иностранных инвесторов. Для осуществления проектов инновационного характера целесообразно использование механизмов особых экономических зон. В проектах развития сырьевого сектора экономики могут использоваться механизмы внешнего заимствования. Для повышения конкурентоспособности коммерческих проектов, реализация которых предполагается за счет бизнес-структур, возможно использование бюджетных и внебюджетных средств федерального правительства и администраций регионов (в размере до 15–20% от общего объема инвестиций) на принципах софинансирования и участия в будущих прибылях.

Отличительной чертой проекта как формы хозяйственной деятельности является наличие организационно-экономического

механизма его реализации. Участники проекта, заинтересованные в его реализации (инвесторы, банки, подрядчики, покупатели продукции, государственные органы управления на федеральном и региональном уровнях и другие юридические и физические лица), принимают на себя определенные обязательства по осуществлению совместных действий, что и обеспечивает достижение поставленных целей. На территории Сибирского федерального округа имеется ряд видов деятельности (нефтегазовый сектор, металлургия, угольная и лесная промышленность, электроэнергетика), к участию в которых стремится частный капитал. С другой стороны, для реализации проектов в таких сферах, как инновационный сектор, энергетическая, транспортная и социальная инфраструктура, необходима государственная поддержка.

Каждый рассматриваемый в Стратегии производственный проект должен пройти стадии балансовых расчетов, обоснования эффективности и сроков окупаемости, прогноза конъюнктуры отечественного и мирового рынка, подготовки тендерной документации, проведения торгов и т.д.

Для опытной отработки институциональных условий и механизмов реализации для различного типа проектов нами предлагалось в качестве модельных проектов и территорий выбрать следующие:

- ареал разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области с особым акцентом на газоснабжение Байкальского региона и Забайкалья;
- ареал разработки Ванкорского месторождения в Красноярском крае с особым акцентом на решение проблемы сохранения территорий традиционного природопользования коренных народов Севера и учета экологических ограничений;
- ареал новосибирского Академгородка как модельную территорию особой зоны высоких технологий с акцентом на решение проблем землеотвода, отработку нормативно-правовых актов свободных экономических зон анклавного типа, взаимодействие местных органов власти и Сибирского отделения РАН.

Поскольку реализация Стратегии будет требовать значительного объема бюджетных и внебюджетных государственных средств (федеральных и местных), было предложено разработать систему обоснований и оценки приоритетности и очередности использования этих средств для финансирования или частичного софинансирования отдельных проектов и/или предоставления для

них налоговых льгот и других преференций (так как эти проекты являются конкурирующими по ресурсам). На региональном и межрегиональном уровнях необходимо произвести экспертизу всех проектов, предполагаемых к осуществлению на данной территории, с точки зрения их соответствия экологической безопасности и требованиям по балансам трудовых ресурсов, земельных площадей, энергетических мощностей, других мощностей инженерной инфраструктуры, дорожной сети *при их одновременной реализации*. Необходимо также выполнить экспертизу и оценку сбалансированности дополнительных инвестиционных проектов, не включенных в Стратегию, но предлагаемых к реализации администрациями субъектов Федерации или частными компаниями.

Принципиальное значение при этом будет иметь работа по обоснованию конкретных инвестиционных проектов и выделению в них показателей «общественной эффективности» наряду с традиционными характеристиками коммерческой эффективности. «Общественная эффективность» чаще всего не столь очевидна и может проявляться лишь в косвенных эффектах (и зачастую – со значительным лагом по сравнению с первоначальными вложениями). Структура «полной» эффективности проектов (т.е. коммерческой плюс «общественной») по различным проектам может существенно различаться, и государство вправе поддерживать те из них, в которых после учета различных перераспределительных и внешних эффектов «общественная эффективность» является достаточно высокой. Принципиальная возможность расчетов по оценке общественной и коммерческой эффективности инвестиционных проектов на примере инвестиционного проекта «Разработка и промышленное освоение катализаторов и каталитических технологий нового поколения для производства моторных топлив» была продемонстрирована Т.С. Новиковой [2005]. Она же рассмотрела вопросы взаимодействия общественных и частных финансов при реализации проектов.

При оценке эффективности и целесообразности реализации коммерческих инвестиционных проектов Стратегии и решении вопроса о возможном объеме государственного софинансирования важно уйти от чисто отраслевых подходов и оценок. Например, в Стратегию развития Сибири включен *проект освоения Элегестского угольного месторождения в Республике Тыва*. Элегестское месторождение представлено коксующимися углями особо ценной марки Ж, которые по своим параметрам относятся

к классу углей повышенной спекаемости («Hard coking coal»), дефицитных не только на российском, но и на мировом рынке. Около половины коксового концентрата Элегестского месторождения предполагается поставлять в страны Азиатско-Тихоокеанского региона, 30% продукции – на металлургические предприятия Украины, а оставшиеся 20% – на заводы черной металлургии России, преимущественно на Урал. Финансирование проекта готов осуществлять Международный промышленный банк. В ходе его реализации предполагается строительство трех шахт и двух обогатительных фабрик производительностью 12,5 млн т коксующегося угля, а также строительство железной дороги протяженностью 500 км.

При традиционных оценках включение в стоимость реализации проекта (2,9 млрд долл. в 2006–2016 гг.) строительства железной дороги Минусинск (Курагино) – Кызыл значительно удорожает проект и существенно снижает его конкурентоспособность. Однако данная железная дорога является не только необходимым условием реализации производственной части данного проекта. В этом заинтересован весь регион и практически все слои населения республики. Правительство Республики Тыва считает, что этот проект даст мощный толчок промышленному развитию сельскохозяйственного региона. Известно, что слабая транспортная доступность является одной из важнейших причин депрессивности и отсталости Республики Тыва. В этой связи налицо достаточно высокая потенциальная «общественная эффективность» проекта освоения Элегестского месторождения, и государство обязано оказать ему всемерную поддержку. Так, строительство железной дороги Минусинск (Курагино) – Кызыл включено в транспортную стратегию страны и федеральную целевую программу развития железнодорожного транспорта России до 2010 г.

Новыми институтами и механизмами реализации «производственной» части Стратегии Сибири должны быть территориально-производственные кластеры как новая форма организации и взаимодействия хозяйствующих субъектов и иных организаций в процессе создания конкурентоспособных региональных точек роста в данном макрорегионе. Известно, что формирующаяся в регионах государственная кластерная политика может использовать инструменты как первой модели кластерной политики (организационная, методическая, финансовая поддержка кластерных инициатив со стороны федеральных органов власти), так и второй модели

(активная роль регионов в формировании кластеров) (см. [*От идеи Ломоносова, 2009, с. 617*]). В Сибири целесообразно использовать обе модели. Как отмечают Л.С. Марков и М.А. Ягольницер [*Там же, с. 842*], «…здесь на первый план и выходит роль региональных органов власти, от позиции которых во многом зависят инициация процессов кластеризации, создание прозрачных и устойчивых институциональных условий, уровень взаимного доверия между различными экономическими агентами, интенсивность и результативность коммуникаций, брендинг кластера и региона… Однако поскольку процесс создания кластеров достаточно затратное мероприятие и в российских условиях требует, по крайней мере на начальной фазе, государственного вмешательства, следует определиться с компетенциями и конкурентоспособностью создаваемых структур, с тем чтобы избежать неэффективного дублирования и расходования средств. Создаваемые в регионах кластеры должны кооперироваться и на межрегиональном пространстве, не замыкаясь узкими территориальными границами».

В России обеспечение экономического развития и повышение конкурентоспособности с помощью кластерных инициатив может дать такой же позитивный эффект, какой достигнут при реализации более чем 500 инициатив в двух десятках стран мира. Кластеры как сообщества фирм, тесно связанных отраслей, взаимно способствующих росту конкурентоспособности друг друга, выполняют роль локомотивов инноваций, точек роста внутреннего рынка и основы международной экспансии.

Региональные кластеры в регионах Сибири, являясь новой эффективной формой сетевой организации производства и управления им, должны отвечать следующим основным требованиям:

- производить конкурентоспособную в региональном, межрегиональном и национальном масштабах продукцию и услуги;
- осуществлять свою деятельность одновременно на принципах конкуренции и взаимодействия составных частей кластера, которые связаны достижением единой цели;
- быть инновационно ориентированными как с точки зрения используемых технологий, так и с точки зрения управленческих решений;
- включать в себя не только базовые производственные участки и структуры, но также смежные и обеспечивающие сегменты (инфраструктурные, логистические, финансовые, учебные и др.);

• представлять собой региональные точки роста и формировать внешний имидж данного региона.

В то же время д.э.н. В.А. Крюков отмечает, что реализация кластерных инициатив на территории Сибири возможна только в рамках так называемого дирижистского подхода. Кластеры возникают и развиваются самостоятельно только в условиях сложившейся производственно-технологической инфраструктуры и связей рыночного типа. Сибирская экономика ни в одном из ее секторов не располагает подобными условиями. Более того, «естественный процесс» развития организационной структуры в ведущих секторах экономики Сибири в 1990-е – начале 2000-х годов привел к безусловному доминированию крупных и сверхкрупных производственно-финансовых структур. Это ведет к тому, что внутренняя политика данных структур в сфере закупок оборудования, удовлетворения потребности в услугах производственно-технического характера определяет положение дел во всей сибирской экономике. Поскольку большинство крупных корпораций связаны с использованием природно-ресурсного потенциала Сибири, то комплекс требований со стороны государства по условиям использования данного потенциала должен служить рычагом изменения системы производственно-хозяйственных связей и формирования новых кластеров в экономике региона. Сами по себе кластеры и связи в экономике региона – в том современном понимании и с теми функциями и с той ролью, которая на них возлагается, не возникнут. Таков опыт таких ведущих северных ресурсных стран, как, например, Канада и Норвегия.

Принципиально новым направлением совершенствования в регионах Сибири инвестиционной политики, в рамках которой будет происходить реализация производственных инвестиционных проектов, должен быть переход от конкурсных отборов отдельных инвестиционных проектов к формированию *портфеля (совокупности) инвестиционных проектов регионов* в рамках региональных инвестиционных программ экономического развития. Это даст возможность на практике реализовать важнейшие стратегические приоритеты развития каждого субъекта Федерации. Такой «портфельный принцип» построения инвестиционной программы должен обеспечить комплексность, социальную и инновационную направленность инвестиционной деятельности в регионе.

Приоритетными направлениями для инвестирования (точками роста) в регионах Сибири должны быть развитие передовых технологий, развитие приоритетных территориально-отраслевых кластеров, экспортное производство и импортозамещение, поддержка малого и среднего бизнеса, повышение эффективности сельского хозяйства, кредитование жилищного строительства, производство строительных материалов. Ключевым инструментом, обеспечивающим импортозамещение – особенно в ресурсодобывающих отраслях, – должны стать процедуры формирования условий предоставления прав на пользование недрами. Непременное условие – отражение в подобных документах особенностей использования и наращивания сибирского производственно-технического, кадрового, научного и образовательного потенциалов.

1.5.2. Реализация «социальных» и «обеспечивающих/ инфраструктурных» проектов и программ

Вторая и третья группы проектов Стратегии социально-экономического развития Сибири («обеспечивающие / инфраструктурные» и «социальные» проекты) могут формироваться в виде реализации:

проекта «Развитие человеческого потенциала как приоритетное направление социальной политики в Сибири» (в том числе в области образования, культуры, науки);

программы сокращения «зон бедности» и межрегиональных неравенств в Сибирском федеральном округе;

программы формирования и развития транспортной и логистической инфраструктуры в Сибири;

программы поддержки деловой активности, малого и среднего бизнеса в регионах Сибири и расширения среднего класса как фактора стабильности и роста внутреннего рынка.

Эти группы проектов и программ должны реализовываться за счет федерального и региональных бюджетов, внебюджетных средств при привлечении средств государственных и частных компаний в рамках государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса.

Если с основными коммерческими проектами, которые отобраны для реализации в рамках Стратегии социально-экономического развития Сибири, существуют определенная ясность и достаточные гарантии их инвестирования со стороны крупных

российских компаний, то в вопросах финансирования «социальных» и «обеспечивающих / инфраструктурных» проектов имеется большая неопределенность. Это вызывает необходимость привлечения государства в качестве их основного инвестора (в случае инфраструктурных проектов – соинвестора). Поэтому мы предложили, чтобы финансирование этих проектов было сконцентрировано вокруг новой *Федеральной целевой программы «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири»*. С этой целью необходимо подготовить для Правительства Российской Федерации обоснование данной ФЦП и систему ее мероприятий с целью включения в бюджет соответствующего года. Важнейшей задачей ФЦП должно быть сокращение «зон бедности», подтягивание наиболее отставших сибирских территорий посредством стимулирования экономического роста и источников их саморазвития, а также создание инфраструктурных условий успешного развития бизнеса (транспортная, логистическая, инновационная, финансовая инфраструктура в регионах Сибири). В качестве программных мероприятий и подпрограмм в указанную программу должны быть также включены проекты, направленные на поддержку развития дополнительных производств и альтернативных видов занятости и самозанятости для моногородов и малых населенных пунктов Сибири, и проекты по поддержке коренных малочисленных народов Севера. В рамках решения проблемы сокращения региональных диспропорций следует обратить особое внимание на нижний уровень бюджетной системы – административные районы, города и муниципальные образования, совершенствуя распределительные межбюджетные механизмы в субъектах Федерации.

Если говорить о проблеме сокращения резких межрегиональных неравенств в Сибири, то ФЦП «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири» не должна быть единственным способом ее решения. Так, мы полагаем, что определенную роль в решении проблемы сокращения межрегиональных диспаритетов в Сибирском федеральном округе должен сыграть фактически завершившийся процесс объединения сложносоставных субъектов Федерации (объединение Красноярского края и Таймырского и Эвенкийского автономных округов, Иркутской области и Усть-Ордынского автономного округа, Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа). Это позволит усовершенствовать систему межбюджетных отношений в таких ре-

гионах и повысить заинтересованность региональных властей «материнских» субъектов Федерации в решении социально-экономических проблем депрессивных регионов, расположенных на их территории. В частности, в процессе инициирования объединительных процессов в Красноярском крае А.В. Хлопонин неоднократно указывал на экономическую составляющую такого объединения. Здесь важную роль могут иметь интеграционные проекты, охватывающие территории сложносоставных субъектов Федерации и задающие импульс региональным точкам роста.

Федеральные целевые программы как инструмент государственного регулирования территориального развития в нашей стране используются давно, и здесь имеется достаточно большой опыт – как позитивный, так и негативный. Предлагаемая ФЦП «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири» должна серьезно отличаться от типовых федеральных целевых программ отраслевой направленности, выполняемых в регионах. Во-первых, в ней будут отсутствовать обычные производственные инвестиционные проекты. Во-вторых, в ней должен быть особо проработан управленческий блок. Такая программа будет вполне вписываться в общую идеологию государственного регулирования и поддержки экономики и социальной сферы в российских регионах.

Другими инструментами трансформации экономически активного пространства в Сибири должны быть территориальные фрагменты федеральных целевых программ, территориальные фрагменты отраслевых стратегий развития, региональные, межрегиональные целевые программы и крупные инвестиционные проекты, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства.

Новым подходом, который мы предлагаем осуществить на втором этапе реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири, может быть создание на уровне Сибирского федерального округа *Сибирского фонда регионального развития* как аналога структурных фондов региональной политики Европейского сообщества. Средства такого фонда должны использоваться для финансирования «социальных» и «обеспечивающих / инфраструктурных» проектов и программ Стратегии развития Сибири. Использование средств данного фонда должно иметь строго целевой характер и быть основано на жестком отборе проблемных регионов и на принципах софинансирования со стороны

региональных властей. Сибирский фонд регионального развития должен формироваться из федерального бюджета (в том числе из средств Стабилизационного фонда), а также за счет бюджетных и внебюджетных средств сибирских субъектов Федерации и взносов крупных компаний, для которых необходимо применять стимулирующие механизмы (в том числе на основе льготного налогообложения). Для оформления процедур использования данного фонда целесообразно заключение *межрегиональных конвенций* между сибирскими субъектами Федерации с участием Министерства регионального развития и Министерства экономики Российской Федерации.

1.5.3. Совершенствование институциональных условий в недропользовании на территории Сибири[1]

Принципиально большое значение для действенности и успеха осуществления Стратегии социально-экономического развития Сибири имеет изменение институциональных условий и совершенствование механизмов реализации долгосрочных программ в топливном и сырьевом сегменте экономики Сибири и, особенно, в нефтегазовом секторе. Так, характерная особенность современного нефтегазового сектора в большинстве стран мира состоит в том, что ресурсы недр находятся в государственной собственности, в то время как основные активы, расположенные на поверхности, являются, как правило, собственностью акционеров тех компаний, которые обладают правом пользования конкретными участками недр. Устойчивое функционирование данной сложной социальной и производственно-экономической системы зависит от того, насколько полной и эффективной является совокупность институтов, обеспечивающая использование ресурсов недр.

В рассматриваемом периоде в нефтегазовом комплексе Сибири следует обеспечить реализацию следующих принципиальных *особенностей институциональных систем*, связанных с освоени-

---

[1] Раздел 1.5.3 подготовлен на основе материалов д.э.н. В.А. Крюкова, использованных в разделе Стратегии Сибири, по механизмам реализации и институциональным условиям. Изложение этого материала в данной книге с акцентом на нефтегазовый комплекс представляется необходимым с точки зрения отражения целостности и комплексности нашего подхода к формированию институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири.

ем и использованием минерально-сырьевых ресурсов, которые получили широкое распространение в развитых индустриальных странах:

- доминирование критериев социально-экономической эффективности при определении направлений вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья (не всегда государство как собственник недр ориентируется на чисто коммерческие критерии эффективности) и наличие ограничений применения чисто рыночных процедур и механизмов;
- наличие развернутого свода норм и правил, регламентирующих технические и геологические аспекты освоения и использования ресурсов углеводородного сырья;
- обеспечение ясности и непротиворечивости правил и процедур, определяющих особенности освоения и вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов;
- регулирование отношений между государством и недропользователем на основе норм гражданского права и наличие разветвленной системы процедур, обеспечивающих решение проблемы социального выбора;
- стабильность условий предоставления прав на пользование недрами.

Решение проблем нефтегазового сектора Сибири связано не только (и не столько) с разработкой отдельных частных по своему характеру решений, сколько с осуществлением *комплекса взаимосвязанных мер и шагов*, направленных на формирование институциональной системы в сфере недропользования. Это предполагает рассмотрение и разработку для этого сегмента сибирской экономики отмеченных выше прав, правил и процедур в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности. Среди наиболее важных элементов формируемой системы необходимо выделить и отметить следующие:

- роль государства и место частного сектора, особенно на различных стадиях изучения и освоения природно-ресурсного потенциала Сибири;
- формирование адекватной условиям функционирования и развития нефтегазового сектора системы налогообложения; те налоговые преференции, которые были предоставлены в 2007–2009 гг., имеют весьма краткосрочный эффект, – прежде всего, в силу неэффективности организационной структуры нефтегазово-

го сектора, в котором доминируют крупные компании с государственным участием;

- эффективное антимонопольное регулирование, обеспечивающее рациональное соотношение на различных этапах освоения нефтегазовых провинций различных типов компаний;
- создание условий для использования инфраструктуры различными компаниями, привлечение частных компаний к ее созданию (особенно в новых районах);
- техническое регулирование, обеспечивающее применение современных технологий и прецедентов реализации проектов на принципах «лучшей практики», а также соответствующей системы мониторинга.

Снижение рисков реализации долгосрочных проектов в нефтегазовом секторе Сибири в сочетании с повышением степени адекватности налогообложения будет способствовать уменьшению «нагрузки» на государство с точки зрения его прямого участия в финансировании новых проектов.

Необходимо создать равные условия функционирования в нефтегазовом секторе для различных типов компаний, вне зависимости от их организационно-правовой формы. Малые и средние компании в Западной Сибири являются наиболее эффективной формой реализации проектов освоения и разработки малых месторождений и могут нести значительную социальную нагрузку за счет «продления» периода экономически эффективной эксплуатации месторождений с высокой степенью выработанности извлекаемых запасов. В то же время такие компании в Восточной Сибири могут привнести нетрадиционные решения и подходы к освоению и разработке новых по характеристикам месторождений.

Основные цели государственной политики в вопросах воспроизводства минерально-сырьевой базы на территории Сибири в настоящее время должны включать следующие элементы:

- формирование конкурентной среды в недропользовании вообще и в геологоразведке – в частности;
- стимулирование частных инвестиций путем упрощения процедур получения прав на пользование недрами и легализации оборота таковых прав;
- компенсацию рисков при инвестировании частного капитала в геолого-разведочные работы (ГРР);

• получение доходов рентного характера на стадии добычи полезных ископаемых, но не поиска и разведки месторождений;

• решение геополитических и геоэкономических задач, связанных с выходом в новые районы на востоке страны.

В этой связи выделим следующие первоочередные и наиболее значимые меры для нефтегазового комплекса Сибири:

1. Принятие четкой и прозрачной концепции долгосрочного развития геолого-разведочных работ и особенно – на начальных стадиях. Их государственное финансирование должно осуществляться в рамках целевых комплексных программ федерального уровня на основе четко обозначенных целей, задач и приоритетов.

2. Формирование системы страхования геологических рисков. Одним из инструментов этого является прямое участие государства в финансировании ГРР на ранних этапах (региональных геологических исследований и частично – на стадии поисково-оценочных работ). Следует также рассмотреть возможность создания специализированного страхового фонда, финансируемого за счет взносов государства и частного бизнеса, для компенсации рисков частных инвесторов и производителей работ.

3. Упрощение процедур получения прав на пользование недрами, при этом для государства должна сохраняться возможность выставления свободных участков на конкурсы и аукционы.

4. Упрощение процедур переуступки прав на месторождения, открытые и разведанные недропользователями за счет собственных или привлеченных средств, а также на геологическую информацию, полученную в результате выполнения работ.

5. Формирование комплексной системы постоянно действующих налоговых льгот, адресованных не только непосредственным производителям ГРР (в части налога на прибыль), но и фактическим инвесторам – держателям акций публичных компаний и кредиторам. Учитывая неразвитость венчурного фондового рынка, следует предусмотреть льготы по налогу на прибыль для кредитных организаций, предоставляющих займы компаниям на выполнение ГРР.

6. Переход к рентному налогообложению исключительно в сфере добычи полезных ископаемых с предоставлением реальных льгот по их уплате в сфере ГРР. Как минимум, необходимо ввести механизм отсрочки единовременных и регулярных платежей на период до завершения работ по лицензии.

7. Переход к гибкой системе взимания налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), учитывающей реальную доходность добычи нефти, а не только уровень мировых цен. Плоская шкала налога в наибольшей степени ущемляет интересы малых и средних независимых компаний, не имеющих собственной нефтепереработки и доступа на рынок нефтепродуктов.

8. Реализация комплекса мер, направленных на сокращение издержек недропользователей в геологоразведке, что чрезвычайно важно для повышения инвестиционной привлекательности отрасли (в том числе – упорядочение оборота геологической информации, формирование и пополнение государственных фондов геологической информации).

9. Целенаправленное формирование мощного сегмента «юниорских» компаний в сфере недропользования. В этом направлении должны работать названные выше процедурные меры в сфере лицензирования и оборота прав на пользование недрами, механизмы налогового стимулирования, информационная поддержка.

Для решения задач освоения новых нефтегазоносных районов необходимо формирование механизмов совместного участия государства и компаний в подобных проектах. Правовые механизмы должны обеспечивать:

- гарантии компенсации компаниям-недропользователям, открывшим месторождение, понесенных издержек и получения обоснованной платы за риск;
- предоставление преимущественных прав на добычу полезных ископаемых компаниям, открывшим месторождения и проводившим поиск и разведку за счет собственных средств;
- создание возможностей для работы малых и средних компаний;
- подкрепление статуса оператора проекта и/или проектов системой нормативно-правовых актов, обеспечивающих его эффективную деятельность.

В последней (март 2010 г.) версии Стратегии социально-экономического развития Сибири указано, что важнейшим экономическим приоритетом, на который необходимо ориентировать регионы Сибирского федерального округа, является расширение геолого-разведочных работ и добычи полезных ископаемых до объемов, достаточных не только для обеспечения отечественной промышленности сырьем, но и для формирования (за счет экс-

порта сырья и продуктов его переработки) финансовых ресурсов, необходимых для модернизации и перевода российской промышленности на инновационный путь развития. Мы полагаем, что при реализации данного приоритета следует учитывать объективное обстоятельство, что в современных условиях как Россия в целом, так и Сибирь в частности не располагают в достаточной мере ни необходимыми инвестиционными ресурсами, ни современными технологиями и навыками реализации новых проектов в минерально-сырьевом секторе современной посткризисной экономики. Решение состоит в реализации в рамках «Стратегии Сибири–2020» освоения ресурсной базы макрорегиона на следующих принципах:

- либерализации режима доступа к недрам для отечественных и иностранных инвесторов;
- децентрализации процедур регулирования процессов освоения источников минерально-сырьевых ресурсов (расширение рамок так называемой «горной свободы» – это, собственно то, что позволило Сибири в конце 19 столетия резко нарастить промышленно-производственный потенциал в рамках капиталистической системы хозяйства);
- модификации условий доступа к недрам и участию в новых проектах – концессионные процедуры и механизмы могут и должны быть широкораспространенным типом взаимодействия государства и инвесторов. При этом следует исходить из того, что современная концессия – вовсе не форма переуступки прав пользования недрами на длительный срок на кабальных условиях;
- развития конкурентных начал в минерально-сырьевом секторе. В условиях отсутствия конкуренции крупнейшие отечественные компании – «Газпром», «Роснефть», «Норильский никель», «Базовый элемент» и прочие действуют на территории Сибири весьма неэффективно, и современный экономический механизм и институциональные условия не принуждают их снижать издержки производства и экологические и иные риски. Формирование рынков природных ресурсов и факторов производства на территории Сибири в условиях трансфертного ценообразования и остаточного распределения доходов «сводит на нет» все усилия по формированию на востоке России модели устойчивого экономического развития;
- формирования трансграничных производственно-технологических комплексов (часть переделов в Китае, Корее, Японии,

Казахстане, а часть в России – на территории Сибири и Дальнего Востока).

1.5.4. Государственно-частное партнерство при реализации Стратегии

Центральное место в формировании институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири должно занимать четкое разделение границ ответственности и функций государства (в лице федеральной и региональной власти) и частного бизнеса. Для улучшения инвестиционного климата в регионах, инициирования деловой активности, поддержки малого и среднего бизнеса, реализации региональных экономических и социальных программ должны создаваться институциональные структуры на стыке интересов власти, бизнеса и населения.

В Стратегии социально-экономического развития Сибири отмечалось, что сотрудничество в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) должно обладать следующими ключевыми признаками:

- взаимодействие сторон должно быть закреплено на официальной, юридической основе (в рамках соглашений, договоров, контрактов и т.п.);
- иметь партнерский, равноправный характер сотрудничества указанных сторон (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);
- иметь четко выраженную публичную, общественную направленность (его главной целью должно быть удовлетворение государственного интереса);
- процесс реализации проектов на основе ГЧП предполагает консолидацию, объединение активов (ресурсов и вкладов) сторон;
- распределение финансовых рисков и затрат, а также достигнутых в ГЧП результатов между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах.

При этом указывалось, что в настоящее время имеют место серьезные проблемы развития ГЧП в целом по России: нестабильность условий развития и хозяйствования, низкая степень предсказуемости государственной политики, политические риски; отсутствие четко действующей системы стратегического планирования (на федеральном уровне и в регионах); отсутствие стра-

тегий долгосрочного развития у бизнеса (или нежелание раскрывать имеющиеся корпоративные стратегии); слабое законодательно-нормативное обеспечение реализации проектов на основе ГЧП; недостаток практического опыта реализации проектов на основе ГЧП в современных российских условиях; бюрократия и коррупция.

Одной из форм государственно-частного партнерства могут быть *государственные корпорации* (ГК), являющиеся коммерческими организациями, ориентированными на оказание услуг обществу, находящимися под контролем государства и несущими основные финансовые риски (см.: [*Алехин, Захаров, 2005; Унтура, 2005*]). Главные функции государственных корпораций связаны с оказанием производственных или социальных услуг обществу на тех условиях, на которых эти услуги не могут быть получены от частного бизнеса. Подобные корпорации могут создаваться в отраслях с низкой инвестиционной привлекательностью или повышенными рисками и большими сроками окупаемости вложений (например, в сфере развития производственной или транспортной инфраструктуры). Основным финансовым источником деятельности государственных корпораций должны быть заемные средства, обеспеченные системой государственных гарантий. Под реализуемые проекты государственные корпорации, создаваемые в Сибири, должны выпускать акции и облигации, которые в дальнейшем должны иметь высокую ликвидность на фондовом рынке. По аналогии с ГК ОАО «Российские железные дороги» государственные корпорации в Сибири могут создаваться как в основных отраслях инфраструктуры (транспорт, связь, энергетика), так и в области развития рынка жилья на основе ипотеки, в сфере обеспечения кредитов целевым группам населения.

Другой формой использования принципов корпоративного управления при реализации Стратегии развития Сибири должно быть создание в субъектах Федерации (или в группе субъектов Федерации) *корпораций (агентств) регионального развития* как организаций, работающих в треугольнике «власть – бизнес – население». В ряде стран внедрение в регионах принципов корпоративного управления показало высокую эффективность. Аналогичная корпорация создана недавно в Красноярском крае, в Новосибирской области начало работать агентство инвестиционного развития с примерно такими же функциями.

Эти корпорации (агентства) должны проводить системную работу по формированию условий для саморазвития сибирских регионов на основе стимулирования малого и среднего бизнеса, осуществления отбора инвестиционных проектов, разработки программ развития и бизнес-планов, переподготовки местных кадров, создания на данных территориях благоприятного инвестиционного климата. Тем самым будут формироваться условия для решения конкретных задач региональной политики на местах – для создания новых рабочих мест, борьбы с долговременной безработицей, развития инвестиционного потенциала регионов, осуществления интеграционных проектов. Одновременно для поддержки малого бизнеса в регионах, городах и поселениях Сибири целесообразно с помощью местных администраций и корпораций регионального развития создать сеть инкубаторов малого бизнеса.

Однако поскольку крупные сибирские проекты изначально имеют комплексный межрегиональный характер, мы полагаем, что следующим шагом должно стать создание не только региональных (т.е. работающих в основном внутри субъектов Федерации), но и межрегиональных корпораций (агентств). Мы предложили создать Западно-Сибирскую, Ангаро-Енисейскую и Забайкальскую корпорации регионального развития. Такого рода межрегиональные корпорации помимо решения отмеченных выше задач должны также организовывать силами собственных структур или с привлечением сторонних организаций (институты РАН, проектные институты) экспертизу и оценку инвестиционных проектов[1], предлагаемых к реализации на соответствующей территории, проводить экспертизу региональных стратегий субъектов Федерации на предмет их непротиворечивости и ликвидации дублирования. Нужно сказать, что прецедент создания в России такой межрегиональной институциональной структуры уже есть. Интересный опыт работы накопила Корпорация «Урал Промышленный – Урал Полярный» – наглядный пример межрегиональной структуры, работающей в формате государственно-частного партнерства над решением стратегически важной задачи промышленного освоения программного региона ресурсного типа.

---

[1] Включая обоснования и расчеты «общественной эффективности» проектов.

1.5.5. Финансовые и рыночные механизмы и институты реализации Стратегии

Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири должна опираться на *рыночные механизмы и институты*. Для повышения эффективности мобилизации и использования финансовых ресурсов целесообразно применение механизмов долгового и фондового рынка на основе выпуска облигаций или акций важнейших проектов Стратегии. Долговой рынок в первую очередь помогает сглаживать временные колебания доходов региональных бюджетов и способствует созданию общественной инфраструктуры. Основную роль при этом будут выполнять крупные (главным образом московские) банки[1]. Например, на долговом рынке в Красноярском крае активно работает Росбанк, для которого важным фактором проникновения в регион явилась его позитивная кредитная история.

В последнее время в финансировании совокупного дефицита регионов облигационные займы заняли доминирующее положение по сравнению с банковскими кредитами и бюджетными ссудами. Новым видом облигационных займов, который может найти применение в кредитовании проектов Стратегии развития Сибири, являются корпоративные облигации. Привлечение средств населения возможно на основе специализированного займа с гарантийными обязательствами субъектов Федерации. Для активизации экономических процессов в регионе необходимо принять законы и иные нормативные правовые акты по страховому рынку и привлечению страховых компаний к финансированию перспективных и социально значимых проектов и программ региона. Система региональных банков должна играть роль своеобразных «шлюзов» для накопления и адресного «сбрасывания» финансовых ресурсов в сферу инвестиционной деятельности в регионе.

Реализация экономических и социальных приоритетов, обозначенных в последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири, будет требовать необходимых изменений в их финансовой обеспеченности и новых институтов, форм и механизмов консолидации финансовых ресурсов в интересах развития этого макрорегиона, а также определенных трансфор-

---

[1] Предварительные оценки показывают, что для кредитования инвестиционных проектов Стратегии развития Сибири могут привлекаться крупные китайские банки.

маций банковско-финансовой системы макрорегиона. Комплексной и системной проработкой региональных проблем развития региональных финансовых, в частности банковских, систем активно занимаются такие экономисты и банкиры, как А.В. Мурычев, С.Р. Моисеев, М.Ю. Матовников, В.Д. Мехряков, О.П. Овчинникова, И.Н. Рыкова, В.Г. Садков, Ю.А. Соколов, О.Г. Солнцев и др. Суммируя их взгляды (см., например, [*Соколов, 2005; Овчинникова, 2007; Воронина, 2008; Рыкова, 2009*]), отметим, что безусловной целью построения региональной финансовой инфраструктуры является ее адекватность стратегическим задачам развития территории, в частности, содействие модернизации. С этих позиций в регионе необходимо создать два институциональных уровня финансовой системы, что будет способствовать реализации основных приоритетов и целей «Стратегии Сибири–2020»:

1. ***Крупный региональный банк инноваций и развития*** – центр финансового обеспечения экономической деятельности в регионе: крупных межотраслевых корпораций, вертикально-интегрированных групп, холдингов, ФПГ, перспективных малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Региональный банк инноваций и развития (РБИР) как государственный финансовый институт в правовом статусе ОАО, ЗАО, ООО может функционировать в следующих институциональных формах:

- филиал федерального общенационального банка развития (ВЭБ), капитал и ресурсы которого формируются за счет средств материнского банка, федеральных трансфертов, долгосрочных (до 30 лет) субординированных кредитов ВЭБ;
- автономный РБИР, ресурсы которого формируются за счет средств территориальных органов власти;
- автономный РБИР на базе частного банка, капитал и ресурсная база которого формируются за счет средств местных банков и юридических лиц, выпусков субфедеральных займов и бюджетных кредитов. Субфедеральные облигации могут вноситься в уставный капитал банка региональным фондом имущества;
- консорциум частных банков, финансирующих инновационные программы регионального развития за счет софинансирования с частным капиталом.

Именно в РБИР могут концентрироваться финансирование и кредитование инновационных программ, реализуемых предприятиями в рамках долгосрочных государственных и ведомственных целевых программ (ДП и ВЦП), пришедших на смену ФЦП и ФАИП. Региональный институт развития в таком случае должен также предоставлять преференции при финансировании частным инновационным проектам.

Капитальная финансовая основа РБИР в случае его функционирования в форме ОАО может в виде акций частично приоритетно выкупаться региональным и федеральным фондами имущества; часть акций размещается на открытом рынке. Источником ресурсной базы могут стать также облигации, выпущенные под бюджетные гарантии сибирских регионов или гарантии территориального управления Банка России.

Активизация региональных эмиссий позволит направить часть сбережений населения на инновационное развитие регионов Сибири, снизив при этом бюджетные обязательства. Облегчение расходов региональных бюджетов особенно важно в контексте принятия Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (февраль 2010 г.). Ответственная бюджетная политика означает ориентацию на консервативные стратегические макроэкономические прогнозы (на срок не менее 12–15 лет) и принятие новых расходов лишь при наличии источников финансирования. Местные и региональные бюджеты должны работать в рамках «индикативных потолков расходов» среднесрочного характера (на период не менее трех и до шести лет) по отдельным направлениям. Реальный эффект принесет использование принципов бюджетирования, ориентированного на результат (Performance Oriented budgeting (POB), Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), Medium-Term Result-Oriented Expenditure Framework (ROMTEF)). Самое же главное – это предстоящее с 2012 г. внедрение программно-целевых принципов составления бюджета и организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, объективно *акцент в конструкции финансовой системы регионов Сибири будет сдвигаться с бюджета на рыночные структуры.*

2. Второй институциональный уровень – ***микрофинансовые кредитные институты*** (почтовые отделения, оказывающие банковские услуги; институты городской и сельской кредитной

кооперации; региональные союзы кредитной кооперации). В общей сложности в регионах России кредитом не охвачено примерно 65 млн человек[1]. Однородное и равнодоступное финансовое пространство на территории Сибири и СФО может быть также обеспечено консолидацией «Связь-Банка» и «Почты России» в федеральный почтовый банк, который по размеру розничной сети может вдвое обойти Сбербанк. Для активизации формирования полноценной региональной финансовой системы в Сибири необходимо снять ограничения на вхождение в уставный капитал РБИР органов исполнительной власти ее регионов, а также организаций типа Регионального союза кредитной кооперации.

Консенсусное мнение специалистов (см. отмеченные ссылки на литературные источники) по поводу пополнения источников ресурсной базы финансового сектора в российских регионах, которое можно распространить на наши предложения применительно к сибирским регионам и к целям и задачам реализации Стратегии Сибири, сводится к следующим предложениям:

1. Активизировать выпуск субъектами Федерации собственных облигаций следующего типа (со снятием ограничений, установленных в Бюджетном и Налоговом кодексах РФ):

а) долгосрочных целевых облигаций для рефинансирования капиталов региональных банков развития и прочих инфраструктурных звеньев;

б) «казначейских» облигаций для расшивки возможных неплатежей, клиринговых расчетов между предприятиями, закрытия кассовых разрывов при финансировании бюджетных расходов;

в) инфраструктурных облигаций для финансирования инновационных и модернизационных проектов;

г) «налоговых» облигаций, предоставляющих инвесторам преференции при уплате местных налогов;

---

[1] В современной России кредитная кооперация существует в форме таких микрофинансовых институтов, как кредитные потребительские кооперативы граждан (КПКГ), кредитные потребительские кооперативы с участием юридических лиц (КПК), потребительские общества (ПО) и сельскохозяйственные потребительские кооперативы (СКПК). На 1 января 2009 г. в России действовало 760 КПКГ, 350 СКПК, 400 ПО и КПК в 75 регионах страны. Общее число пайщиков – около 600 тыс. человек, а объем предоставленных займов – 16,5 млрд руб. при консолидированной валюте балансов 20 млрд руб., что соответствует 0,1% совокупных активов банковской системы России.

д) долгосрочных целевых сберегательных облигаций для населения для покрытия части обязательств в пользу региональных и муниципальных образовательных, медицинских и прочих учреждений социального типа.

2. Разрешить размещение временно свободных бюджетных средств в РБИР через региональное отделение федерального казначейства.

3. Расширить инвестиционную декларацию для размещения средств государственных внебюджетных фондов в региональные финансовые инструменты (облигации или депозиты в РБИР).

4. Расширить рефинансирование банков региона в территориальных учреждениях Банка России. Необходимо обеспечить любому финансово стабильному банку региона возможности получать внутридневные кредиты, кредиты овернайт и кредиты на срок до 1 года под любой вид обеспечения, входящий в «единый пул обеспечения». Банки – потенциальные заемщики будут заключать с Банком России «рамочные» соглашения, содержащие общие условия кредитования, и предварительно предоставлять в Банк России (блокировать) имущество в целях дальнейшего получения кредитов Банка России под залог (блокировку) указанного имущества.

В «единый пул обеспечения» могут входить как рыночные активы (ценные бумаги из Ломбардного списка Банка России), так и нерыночные активы (векселя, права требования по кредитным договорам организаций, иное имущество). Например, в состав «единого пула» могут быть включены:

- векселя и права требования по кредитному договору юридического лица, независимо от вида его деятельности;
- облигации субъектов РФ, юридических лиц – резидентов РФ, входящие в котировальный список А 1 и 2 уровня ЗАО «Фондовая биржа ММВБ» и других российских бирж;
- акции российских эмитентов («голубые фишки»);
- закладные по ипотечным кредитам;
- депозиты банков в Банке России, Сбербанке России, Внешторгбанке, банках-нерезидентах;
- драгоценные металлы в стандартных и мерных слитках, инвестиционные монеты.

5. Рассмотреть возможность организации переучетных операций не только в учреждениях Банка России, но и в РБИР под залог векселей и кредитных требований.

6. Для функционирования региональной банковской системы как симбиоза крупных и средних банков, обеспеченных полноценной ликвидностью, расширить каналы синдицированного межбанковского кредитования, выкупа крупными банками облигаций, ссуд и ипотечных кредитов небольших кредитных организаций.

1.5.6. Управление и контроль за реализацией Стратегии развития Сибири

Важное значение имеет организация эффективного управления и контроля за реализацией Стратегии развития Сибири. Следует отметить, что определенный задел здесь уже создан. В 2001–2002 гг. разработчики первой версии СЭРС понимали важность этих мероприятий и сразу после принятия «правительственного варианта» Стратегии была создана Комиссия по вопросам ее реализации. Сопредседателями комиссии были назначены председатель Сибирского отделения Российской академии наук академик Н.Л. Добрецов, заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе М.Ю. Сеньковская и председатель Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», глава администрации Алтайского края А.А. Суриков. Была закреплена персональная ответственность руководителей сибирских регионов и сибирских отделений РАН, РАСХН и РАМН за конкретные направления реализации Стратегии развития Сибири. Например, были выделены следующие направления: экономическая политика, финансы и инвестиции (ответственные руководители – А. Суриков, А. Хлопонин); приоритеты развития топливно-энергетического комплекса, недропользование (А. Суриков, А. Тулеев, Б. Говорин); оборонно-промышленный комплекс, металлургия, машиностроение и другие отрасли промышленности (Л. Полежаев), транспорт и связь (В. Толоконский, А. Хлопонин) и т.д.

Программа работ по каждому направлению состояла в подготовке проектов законодательных и нормативных актов, федеральных, межрегиональных и региональных программ социально-экономического развития, а также в осуществлении взаимодействия и координации действий органов власти.

Очевидно, что в силу отмеченных выше недостатков официальной версии Стратегии, из-за отсутствия адресности ее направлений и мероприятий, работа этой комиссии изначально натолкнулась на большие трудности. Не продемонстрировали большой эффективности и созданные подкомиссии (направления). Сказались административные недоработки, бюрократический подход к формированию некоторых направлений, неверие самих руководителей в то, что существующий вариант Стратегии имеет серьезные шансы на успех, отсутствие попыток привлечения к этой работе крупного бизнеса.

Тем не менее накопленный на этом этапе опыт (даже с учетом его негативных последствий) следует использовать. Функции межведомственной и межпроектной координации новой версии Стратегии развития Сибири и контроль за ходом ее реализации целесообразно возложить на созданный в Сибирском федеральном округе Высший экономический совет. Для оперативного управления ходом реализации Стратегии и контроля требуется сформировать *специальную дирекцию* (возможно, на базе Исполнительной дирекции Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»).

Эффективность любых стратегических документов в существенной степени связана с их надежным и прозрачным информационным наполнением. Поэтому мы считаем, что для повышения обоснованности принятия решений при оценке эффективности реализации проектов и мероприятий Стратегии развития Сибири, при общей оценке тенденций социально-экономического развития в регионах Сибирского федерального округа необходимы разработка и внедрение системы мониторинга СЭРС, основанной на современных прогнозно-диагностических моделях, базах данных и ГИС-системах. Эти функции мог бы выполнять Центр мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа (см. главу 3.5).

Важным направлением по реализации Стратегии развития Сибири на стыке совершенствования системы регионального управления, обновления информации о потенциале и путях развития конкретных территорий и производств, получения новых знаний о направлениях решения отмеченных в СЭРС региональных проблем должно быть возобновление практики организации и проведения комплексных региональных экспедиций (см. главу 1.2). С этой целью в рамках мероприятий по реализации Страте-

гии развития Сибири должны быть составлены программа работ и обоснование конкретных экспедиций, определены источники их финансирования, головная организация и список участников. Этот вопрос целесообразно вынести на заседание Высшего экономического совета Сибирского федерального округа.

Решающее значение в успехе реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири мы связывали с комплексными мерами по формированию систем стратегического планирования в субъектах Федерации. В этой связи для придания разработанным региональным стратегиям системности и их нацеленности на реализацию стратегических целей и задач всего сибирского макрорегиона в последних версиях Стратегии мы предложили:

1. Провести экспертизу всех региональных стратегий субъектов Федерации, входящих в состав Сибири, на предмет оценки качества их разработки, взаимной совместимости и ориентации на достижения основных целей и задач Стратегии социально-экономического развития Сибири.

2. В случае обнаружения в региональных стратегиях дублирующих инвестиционных проектов (например, по созданию транспортно-логистических межрегиональных центров, инновационных технопарков и т.д.) провести дополнительную работу по исключению ненужного дублирования, приводящего к неоправданной межрегиональной конкуренции и нерациональному использованию федеральных и региональных бюджетных средств.

3. Рекомендовать администрациям субъектов Федерации дополнить разработанные стратегии схемами территориального планирования и долгосрочными и среднесрочными Комплексными программами, в которых должны содержаться конкретные целевые программы и системы мероприятий по реализации стратегических направлений социально-экономического развития субъекта Федерации и их конкурентных преимуществ. Следует обратить особое внимание на включение в состав комплексных программ разделов по оценке и мониторингу региональных программ и эффективности использования бюджетных средств, выделенных на их реализацию.

4. Рекомендовать администрациям субъектов Федерации привлекать к разработке и реализации программных документов стратегического планирования экспертное сообщество, бизнес-структуры и институты гражданского общества. Шире использо-

вать в процессе разработки стратегий и долгосрочных и среднесрочных программ современные экономико-математические методы и модели анализа и прогнозирования регионального развития, строить на этой основе различные сценарии долгосрочного развития и разрабатывать перспективные балансы продукции и ресурсов.

5. В процессе организации Системы стратегического планирования в регионах Сибири обратить особое внимание на целесообразность разработки стратегических документов *межрегионального характера*, нацеленных на обоснование реализации и выработку соответствующих механизмов решения крупных межрегиональных проблем. Эти масштабные перспективные проекты и программы могут охватывать территорию нескольких субъектов Федерации и смежных федеральных округов.

В этой связи мы выдвинули предложение о целесообразности обоснования крупной межрегиональной программы (мегапроекта) «Российский Север и Арктика в условиях вызовов XXI века: ресурсы, жизнедеятельность, экология». Такая масштабная программа, по нашему мнению, должна получить статус нового национального проекта, и в ней должны концентрироваться ключевые проблемы активного перехода России к интенсивному хозяйствованию в арктических условиях на новых принципах недропользования и формирования комфортных условий жизнедеятельности в экстремальных природно-климатических условиях. Актуальность такой программы-мегапроекта в современных условиях резко возрастает в связи с особым вниманием России к вопросам освоения Арктики (в том числе в связи с резко усилившейся международной конкуренцией за право хозяйственной деятельности в этой части планеты).

6. С целью повышения обоснованности принятия решений при оценке эффективности реализации проектов и мероприятий Стратегии Сибири, а также общей оценки тенденций социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа необходимо ускорить работу по созданию Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа. Обратить особое внимание администраций субъектов Федерации на необходимость разработки и скорейшего внедрения региональных систем мониторинга (охватывающих также муниципальный уровень), основанных на современных прогнозно-диагностических моделях и базах

данных и ГИС-системах. За основу целесообразно принять разработанную в СО РАН по заказу администрации Красноярского края автоматизированную систему мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований «АИСММО».

7. Особое внимание обратить на разработку и внедрение в масштабах Сибирского федерального округа целостной и унифицированной системы переподготовки управленческих кадров для региональных администраций, в том числе с учетом их участия в разработке и реализации стратегических документов регионального развития.

В данном разделе последней версии Стратегии было указано, что новизна и недостаточная организационно-методическая проработка некоторых важных вопросов, связанных с ее реализацией, потребует подготовки и осуществления ряда пилотных проектов, чтобы найти механизмы решения соответствующих задач с последующим их широким тиражированием на регионы и компании Сибирского федерального округа. Речь идет о содействии со стороны крупного бизнеса развитию малого предпринимательства, усилению режима энергосбережения, становлению в субъектах Федерации округа системы социального партнерства (трипартизма), отработке механизма регионального перераспределения трудовых ресурсов и ряда других.

В связи с этим указывалось, что требуется форсировать договоренности о совместной подготовке и реализации на территории Сибирского федерального округа пилотных проектов по данным направлениям с руководством ряда крупных корпораций[1]. По ряду крупных корпораций такая работа уже проведена. Предполагается разработать аналогичные пилотные проекты в масштабе отдельных субъектов Федерации округа.

---

[1] Некоторые компании в рамках партнерства власти и бизнеса уже осуществляют практические шаги по переносу облагаемой базы в регионы дислокации своих предприятий, что позволило заметно (иногда более чем в 2–3 раза) увеличить финансовые поступления в региональные и местные бюджеты, введению при необходимости (в связи с сезонными колебаниями) практики авансовых налоговых платежей в данные бюджеты, устранению системы неоправданных посредников и снижению за счет этого уровня цен для конечного потребителя, решению ряда других практических вопросов. В последующем предполагается расширить спектр подобного взаимодействия региональных властей и корпораций на территории Сибири.

Мы также отмечали необходимость активного вовлечения общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Сибири.

Таковы основные предложения по механизмам реализации и институциональным условиям Стратегии социально-экономического развития Сибири. Формируя эти предложения, мы полагали, что при таком подходе к Стратегии, с одной стороны, появляется шанс перенести на межрегиональный уровень часть задач по реализации региональной политики Российской Федерации, с другой – усовершенствовать систему регионального управления в Сибири. Очевидно, что в последних версиях Стратегии все эти предложения были изложены в более концентрированном виде и с учетом формата официального программного документа.

Конечно, мы отдаем себе отчет в том, что в данном разделе представлена достаточно идеализированная картина возможной реализации Стратегии развития Сибири и что действительное положение вещей может существенно отличаться от этого «идеала», к которому, как мы полагаем, целесообразно стремиться. Задача науки – показать и обосновать такой путь развития, а дальше все будет определяться политической волей федерального и регионального руководства. А бизнес будет идти в фарватере этих решений, но ему также нужен необходимый ориентир развития и уверенность в том, что этот путь поддерживает государство[1].

Наше знакомство с другими стратегиями развития российских макрорегионов показало, что только в ряде из них (например, в Стратегии социально-экономического развития Северо-Запада) имеется более или менее четкая проработка механизмов и институциональных условий их реализации. В Стратегии Уральского федерального округа основной акцент при формулировке

---

[1] Мы намеренно употребили термин «в фарватере». Конечно, такое определение предполагает некоторое неравноправие сторон в треугольнике «государство (власть) – бизнес – гражданское общество». Но это равноправие свойственно лишь государствам с сильной и устойчивой экономической системой и развитыми демократическими институтами, чего нет в современной России. Поэтому в нашей стране (так же как и в других государствах с переходной или кризисной экономикой) допустимо на определенный период превалирование государственного вмешательства в экономические процессы и в институциональные преобразования. Важно лишь, чтобы само государство четко заявило о временности такого курса и об его свертывании по мере развития экономики и демократических институтов.

механизмов сделан на реализации кластерных инициатив, в Стратегии Южного округа – на вопросах мониторинга и формирования системы «контроллинга»[1]. Весьма специфичный инструмент достижения целей предложен в Стратегии Северо-Запада – лоббирование интересов стратегического развития данного макрорегиона на межрегиональном и международном уровнях [*Стратегии…, 2004, с. 181*]. В целом во всех стратегиях макрорегионов подчеркивается необходимость организации системы мониторинга и контроля за ходом реализации содержащихся в них основных программных мероприятий.

1.5.7. Стратегия или Федеральная целевая программа по Сибири?

Возникает вопрос о соотношении стратегий развития макрорегионов и их федеральных целевых программ. Это не праздный вопрос, поскольку само наличие стратегии макрорегиона не имеет однозначным последствием выделение федерального финансирования на ее мероприятия. Стратегия не является, например, элементом Бюджетного кодекса Российской Федерации (в отличие от федеральной целевой программы), и средства на ее реализацию невозможно «проводить» через официальные статьи государственного бюджета. И поэтому логическим шагом по развертыванию конкретных работ по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири являлась бы разработка на ее основе более детализированной и конкретизированной федеральной целевой программы. Однако здесь имеется целый ряд проблемных вопросов.

Во-первых, в настоящее время существует лишь одна федеральная целевая программа макрорегионального уровня – Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года» (до этого она формулировалась как ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью на 1996–2005 и до 2010 года). Опыт ее реализации (а также печальный опыт ФЦП «Сибирь» – см. главу 1.3) показал, что такие

---

[1] Контроллинг – целенаправленная система планирования и контроля, обеспечивающая интеграцию, системную организацию и координацию фаз процесса управления, функциональных областей (отраслей), организационных единиц (регионов, муниципалитетов, организаций) и мегапроектов макрорегиона [*Стратегии…, 2004, с. 316*].

масштабные программы, в которые включены практически все задания по развитию производственного потенциала в разрезе важнейших отраслей макрорегиона и обоснованы финансовые требования для реализации всех производственных проектов, не имеют шансов на успех. Сейчас в программных мероприятиях этой ФЦП доминирует финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением саммита АТЭС во Владивостоке в 2012 г.

Весьма жесткая критика ходу реализации дальневосточной ФЦП дается в Институте экономических исследований ДВО РАН. Так, в книге «Региональный программный мониторинг» (2004) на с. 87–88 говорится «Повторяющаяся с начала 80-х годов во всех планово-программных документах, касающихся Дальнего Востока и Забайкалья, задача интеграции с экономиками стран АТР и СВА к настоящему времени хоть и стала более предметной по постановке и конкретной по структуре, но по-прежнему далека от реализации. Регион по-прежнему не является сколько-нибудь заметной органической частью северо-азиатской субэкономики». В книге приведены примеры катастрофического невыполнения программных мероприятий по основным стратегическим направлениям.

Причина этого понятна. Во-первых, в свое время Министерство экономического развития и торговли РФ взяло курс на сокращение числа региональных целевых программ, мотивируя это тем, что федеральный бюджет не в состоянии профинансировать большое количество региональных ФЦП, большинство из которых, по сути, не были построены по каноническим схемам программного планирования и представляли собой «расширенную заявку» на дополнительное финансирование субъектов Федерации. Это на самом деле приводило к обесценению таких программ и к дискредитации программного метода в решении региональных проблем. Во-вторых, для ФЦП макрорегионов были не вполне ясны субъектно-объектные отношения и разделение сфер ответственности и интересов центра, субъектов Федерации и межрегиональных органов при их реализации (Аппараты полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия). Предлагаемые дирекции программ не были способны интегрировать такие интересы и не обладали ни политической силой, ни финансовыми возможностями. В-третьих,

фактически вне этих ФЦП оставался крупный бизнес, без которого в современных условиях невозможно изменить экономическую ситуацию в регионах. И, наконец, «региональная гигантомания» плохо вписывается в современные методы и направления региональной политики и она весьма уязвима для критики.

Имеется опыт (к сожалению, негативный) по трансформации разработанной в 2005 г. второй версии сибирской стратегии («Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста») в новую ФЦП по Сибири[1]. Осенью 2005 г. к совещанию Высшего экономического совета Сибирского федерального округа в Томске с участием Президента РФ В.В. Путина были подготовлены предложения о разработке Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Сибири» как формы и механизма реализации разработанной Стратегии социально-экономического развития Сибири. С этой целью в Аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе была разработана Концепция такой ФЦП. Автор книги подготовил предложения и замечания к тексту этой Концепции, смысл которых заключался в следующем:

1. В проекте Концепции была высказана достаточно аргументированная позиция о необходимости усиления государственной поддержки развития экономики и социальной сферы Сибири и делался вывод, что важнейшим направлением этой работы должна быть реализация новой ФЦП «Социально-экономическое развитие Сибири». Показывались негативные последствия для всей страны при продолжении сложившихся тенденций развития

---

[1] Такой же печальный опыт получен и при разработке стратегических документов по социально-экономическому развитию Дальнего Востока. Так, свою негативную оценку трансформации Стратегии среднесрочного социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья, разработанной в Институте экономических исследований ДВО РАН совместно с Советом по изучению производительных сил и Ассоциацией экономического взаимодействия субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья сил в Федеральную целевую программу экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 г., приводит в [*Стратегии…, 2004, с. 664–668*] академик П.А. Минакир. Здесь также повторялась сибирская «история с географией» разработки стратегических документов макрорегиона. МЭРТ привлек для разработки данной ФЦП не профильные научные организации, долгое время работающие над данной проблематикой, а Северо-Кавказский научно-исследовательский центр Высшей школы (г. Ростов-на-Дону).

данного макрорегиона России в условиях фактического отсутствия здесь адекватных форм и механизмов государственной помощи важнейшим секторам экономики; констатировалось, что наиболее тревожной тенденцией является сокращение населения сибирских регионов и сужение экономического пространства на востоке стране. Пожалуй, впервые было выдвинуто предложение о необходимости создания нового Федерального агентства по развитию Сибири как институциональной структуры, ответственной за реализацию планов и программ ее развития.

2. В то же время, учитывая негативный опыт разработки и начала реализации первой ФЦП «Сибирь», принятой в 1998 г., а также первой версии Стратегии социально-экономического развития Сибири, принятой решением правительства летом 2002 г., мы полагали, что следует особенно тщательно подойти к формированию Концепции новой ФЦП, чтобы уже на начальном этапе ее обсуждения обеспечить высокую вероятность ее поддержки и сузить круг потенциальных противников. Предложенный вариант проекта Концепции, как нам представлялось, не мог гарантировать «беспроигрышного» прохождения данного документа, поскольку в нем, с одной стороны, не были отражены действительно выигрышные позиции Сибирского федерального округа по инициированию новой ФЦП, с другой – сформированы излишне амбициозные, но вряд ли могущие найти поддержку со стороны федерального «центра» предложения.

3. Так, из текста Концепции следовало, что данная ФЦП должна быть своеобразным «мегапроектом», в котором концентрируются практически все инвестиционные проекты и программы, реализуемые на территории Сибири. Было сказано, что она «должна формироваться и реализовываться как государственная комплексная программа, обеспечивающая координацию реализации отраслевых ФЦП, комплексных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа, муниципальных образований, межрегиональных программ, программ развития системообразующих отраслей экономики России, а также программ размещения производительных сил на территории Сибири». Делался даже вывод, чтобы такой ФЦП придать статус «национального проекта». При этом предлагалось, чтобы государственным заказчиком-координатором программы выступало Министерство регионального развития РФ.

Мы полагали, что эти предложения, несмотря на их заманчивость, были недостаточно реалистичны.

Во-первых, в условиях принятого правительством курса на сокращение числа федеральных целевых программ региональной направленности, заявка на подобную «суперФЦП» вряд ли могла пройти по причине ограниченного количества финансовых ресурсов, выделяемых на федеральные целевые программы. Данная ФЦП существенно превосходила все остальные по масштабам финансирования, и должны быть предложены и обоснованы чрезвычайно весомые аргументы, чтобы или серьезно увеличить общий фонд финансирования ФЦП и эти средства израсходовать на новую ФЦП Сибири, или перераспределить средства от существующих ФЦП в пользу сибирской. И то, и другое, как мы полагали, было проблематичным. Поддерживая предложение передачи Министерству регионального развития РФ функций заказчика-координатора данной ФЦП, мы прогнозировали достаточно ревностное отношение к этой акции со стороны Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

Во-вторых, декларируемое в проекте концепции положение, что ФЦП «Социально-экономическое развитие Сибири» «должна быть не столько программой целевого распределения бюджетных средств, сколько программой привлечения и обеспечения координации рационального и гарантированно прибыльного применения частного капитала и накоплений населения в отраслях и сферах, определенных государством в качестве приоритетных», представлялось недостаточно операциональным. Ранее при обосновании прошлой ФЦП «Сибирь» (1998 г.) также формулировалось, что данная Программа должна стать не столько формой целевого распределения финансовых средств, сколько инструментом зарабатывания и капитализации средств. Но при отсутствии необходимых механизмов это правильное в принципе положение осталось лишь лозунгом.

И, наконец, мы полагали, что инициирование подобной суперФЦП, когда «под одну крышу» собираются и новые инвестиционные проекты, реализуемые частным бизнесом, и «сибирская» часть национальных проектов, и новые инфраструктурные проекты, и программы развития субъектов Федерации и муниципальных образований, вызовет нездоровую конкуренцию со стороны других федеральных округов, и можно было предположить, что каждый из них заявит подобную суперФЦП. Финал такой

«гонки» ФЦП макрорегионов понятен: проиграют все. Излишне большие запросы при минимальном реальном финансировании по принципу «всем сестрам по серьгам» лишь дискредитируют программный принцип решения региональных проблем.

По этой же причине нереальным было и предложение придания ФЦП «Экономическое и социальное развитие Сибири» статуса национального проекта. В то же время мы предложили, что, учитывая исключительную значимость для экономической и политической безопасности России ее северных и восточных регионов, обладающих колоссальными природными ресурсами и выполняющих особую миссию в новой индустриализации страны, гораздо большие шансы на успех имело бы инициирование такого национального проекта, как *«Север России XXI века»,* в рамках которого блок «Социально-экономическое развитие Сибири» мог бы рассматриваться в качестве составной части (подпроекта). Это позволило бы проработать и усилить обоснование и реализацию новых интеграционных проектов (транспортных, энергетических, социальных) между Сибирью, Европейским Севером, Уралом и Дальним Востоком на принципах ресурсно-экономического взаимодополнения их хозяйственных комплексов, взаимодействия северных и южных территорий (в том числе на основе решения проблемы модернизации и переспециализации экономики регионов), совместному решению задач по государственной поддержке Севера, решению проблем коренных народов и т.д.

Возможно, что могла быть инициирована подготовка другого альтернативного национального проекта *«Сибирь и Дальний Восток – экономическая и ресурсная основа новой индустриализации России и укрепления ее позиций в мировом сообществе*». Этот проект также имел бы по своей сути интеграционный характер, при этом эпицентром возникновения новых интеграционных связей XXI века рассматривались бы Сибирь и Дальний Восток.

Иными словами, по нашему мнению, успех в этом направлении может быть достигнут не на конфронтации и конкуренции стратегий и ФЦП восточных макрорегионов страны, а на их консолидации и отстаивании единых позиций.

Таким образом, можно было предвидеть, что предложения по формированию новой Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Сибири», несмотря на ее поддержку со стороны всех сибирских губернаторов и Министерства

регионального развития РФ, не встретит энтузиазма у федеральных структур, особенно у Министерства экономического развития и торговли и Министерства финансов. Фактически так и произошло на заседании, которое проводил В.В. Путин в Томске в 2005 г.

Мы считаем, что если говорить об использовании института федеральных целевых программ для получения финансовой поддержки перспективного развития сибирского макрорегиона, то в основу подобной ФЦП должна быть положена только поддержка социального блока Стратегии развития Сибири и ее инфраструктурной составляющей (в том числе – по созданию новой инновационной инфраструктуры в сибирских регионах – см. раздел 1.5.2).

С учетом сказанного мы считаем, что необходимо изменить концептуальный подход к подготовке и реализации стратегических документов развития макрорегионов. Новая схема должна включать:

1. Стратегию территориального (пространственного) развития России на 15–20 лет.

2. Стратегии развития макрорегиона на 15–20 лет, в которых в концентрированном виде представлены наиболее масштабные пути преобразования экономической и социальной сферы крупных территорий страны, указаны ориентировочные параметры государственного участия в решении этих проблем и даны ориентиры для крупного бизнеса, определены основные механизмы реализации. Примерный аналог такой Стратегии реализован на примере последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири.

3. Федеральные целевые программы по реализации социально-инфраструктурного блока стратегий развития макрорегионов и основных направлений региональной политики на этой территории. В отличие от обычных ФЦП (типа ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье) в них не включаются подпрограммы и мероприятия по инвестиционным проектам, реализуемым частным бизнесом.

4. Отраслевые/проблемные федеральные целевые программы, реализуемые на территории макрорегиона.

5. Перспективные бизнес-планы крупных корпораций и вертикально-интегрированных компаний в отношении данных территорий.

6. Стратегии и среднесрочные программы субъектов Федерации, входящих в состав данного макрорегиона.

В этом случае удастся уйти от прошлой сути ФЦП макрорегиона как «сводного плана финансовых заявок» по основным направлениям развития и реализовать новую схему, в которой на верхнем уровне определяются стратегические направления развития и основные «правила игры» государства и частного бизнеса на территории макрорегиона и устанавливаются сферы их влияния и ответственности с последующим разделением этой ответственности по линии государственной поддержки и по линии частного бизнеса. Все это должно «транслироваться» на территории конкретных субъектов Федерации.

Понимание необходимости и целесообразности разработки стратегий развития макрорегионов в последнее время усиливается. Об этом свидетельствует, в частности, выход в свет монографий «Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации» и «От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока», в которых обобщается имеющийся опыт и рассматриваются проблемы встраивания этих программных документов в систему государственного регулирования территориального развития.

Инициатива экономической науки по разработке данных документов имеет, безусловно, не только академический интерес и характер. К сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время пока отсутствует осознанная государственная политика в отношении восточных районов страны и, в частности, Сибири. Следствием этого являются большие народно-хозяйственные потери сегодня и многократно возрастающие затраты на их ликвидацию в будущем (кратко об этом говорится в главе 1.1). Стратегические решения по поводу освоения новых ресурсных баз на востоке России, прокладки веток нефтепроводов и газопроводов, строительства железнодорожных магистралей и автодорог принимаются или основываясь на политических интересах и предпочтениях, или как результат лоббирования интересов крупных компаний.

Именно поэтому в России сегодня необходима четкая, осознанная и воспринятая всеми слоями власти и общества *государственная политика в отношении Сибири и Дальнего Востока как*

макрорегионов, имеющих стратегическое значение для России на восточном форпосте страны[1]. Осуществление такой политики не предполагает чрезмерное государственное присутствие в производственной сфере восточных районов и в системе управления. Но самоустранение государства от насущных экономических и социальных проблем этих регионов чревато серьезными последствиями в настоящем и будущем. На это мы неоднократно указывали [*Селиверстов, 1997, 2008а, б*].

Поэтому необходимо объединение федеральных и региональных элит, научного сообщества, институтов гражданского общества по выработке консолидированной позиции в отношении Сибири и Дальнего Востока.

Отметим, что ранее предпринимались шаги в этом направлении. Так, в 2001 г. Президиум Государственного Совета РФ под председательством Президента России В.В. Путина принял решение о разработке Концепции государственной политики Российской Федерации на Дальнем Востоке и Сибири. Для выполнения этого решения была создана рабочая группа под руководством члена президиума Госсовета РФ, губернатора Еврейской АО Н.М. Волкова. В состав рабочей группы были включены руководители ряда субъектов Федерации и федеральных министерств, авторитетные российские ученые. Основным идеологом и инициатором данного документа был председатель Совета по изучению производительных сил и экономическому сотрудничеству (СОПСиЭС) академик А.Г. Гранберг. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (и, в частности, автор книги) был активным участником данной работы.

При подготовке данного документа учитывалось, что необходимость формирования новой государственной политики в отношении Сибири и Дальнего Востока определяется особой остротой накопившихся в этом макрорегионе демографических, социальных, экономических, геополитических проблем; радикально меняющимися приоритетами и условиями развития макрорегиона в рамках общенациональной стратегии в XXI веке, адекватно реагирующей на процессы глобализации; потребностями реформи-

---

[1] На необходимость принятия специального федерального закона, регламентирующего политику государства на востоке страны с учетом геополитического значения этих территорий, мы указывали еще в нашей публикации 1996 г. [*Селиверстов, 1996*].

рования системы государственного и муниципального управления с учетом региональных особенностей.

Предлагаемая Концепция, по замыслу разработчиков, отражала общие принципы и основные направления государственной политики в отношении Сибири и Дальнего Востока. Она не должна была заменять государственные документы, конкретизирующие стратегию социально-экономического развития страны применительно к территориям Сибири и Дальнего Востока в виде региональных стратегий и программ. Предполагалось, что положения Концепции могут использоваться при доработке «Стратегии развития Сибири», обновлении Федеральной целевой программы «Дальний Восток и Забайкалье», а также в программах развития субъектов Российской Федерации на территории Сибири и Дальнего Востока.

Был сформирован достаточно целостный документ, отражающий как имеющийся опыт разработки и реализации ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье», первой версии «Стратегии социально-экономического развития Сибири», так и новые реалии в государственной внешнеполитической, структурной и инвестиционной политике России. Но, к сожалению, данный документ не оказался востребованным и был утоплен в бюрократической пучине.

Следует сказать, что в последние годы интерес высшего руководства страны к проблемам Сибири и Дальнего Востока серьезно возрос. Соответственно, существенно усилилось и внимание профильного министерства – Министерства регионального развития к государственному регулированию территориального развития на востоке страны. И это внушает осторожный оптимизм. Очевидно, что крупные государственные решения в отношении Сибири и Дальнего Востока и соответствующие управляющие политики – региональная, инвестиционная, социальная, инновационная должны иметь серьезный научно-методологический, информационный и концептуальный базис. Именно эту роль должны выполнять стратегии развития российских макрорегионов.

Раздел 2
ФОРМИРОВАНИЕ МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Данный раздел является основным прикладным «ядром» книги, что объясняется следующими обстоятельствами:

1. Новосибирская область – один из лидеров в Российской Федерации по созданию многоуровневой системы стратегического планирования, основанной на современных управленческих новациях и механизмах реализации, на принципах системности и государственно-частного партнерства. В области разработаны, утверждены и приняты к исполнению Стратегия социально-экономического развития региона на период до 2025 года и Схема территориального планирования Новосибирской области на этот же период. Разработана Программа социально-экономического развития региона на период до 2015 года, призванная конкретизировать стратегические установки долгосрочного развития, спроецировать их на ближайший среднесрочный период и выработать конкретные механизмы реализации в виде приоритетных программ и задач. На уровне новосибирского мегаполиса проведена корректировка и уточнение принятого ранее Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., активно используется Генеральный план г. Новосибирска. На нижнем районном уровне с разной степенью эффективности разрабатывается система долгосрочных и среднесрочных программ и ежегодных планов социально-экономического развития административных районов и муниципальных образований. Важное место в системе регионального управления занимает трехлетний План социально-экономического развития, разрабатываемый на принципах «скользящего планирования».

2. Автор являлся непосредственным исполнителем этих разработок (а по ряду из них – руководителем и основным идеологом), охватывающих разные стадии (Стратегия, Программа) и уровни (субъект Федерации, г. Новосибирск, г. Бердск) планирования, что дает основание сформулировать определенные выводы

и рекомендации именно по *системе* регионального стратегического планирования.

3. На примере Новосибирской области удалось верифицировать и реализовать на практике основные методические подходы к стратегическому планированию, разработанные автором.

4. В Новосибирской области происходит формирование новой модели регионального развития, и данный субъект Федерации может рассматриваться как модельный регион с модернизированной структурой экономики и эффективной системой управления, развитие которого происходит в основном за счет мобилизации внутренних ресурсов и возможностей, и это также дает основания для методических обобщений.

В разделе акцент будет сделан не столько на содержательных результатах осуществленных разработок (конкретные индикаторы развития, темпы роста и отраслевая структура региональных и муниципальных экономик, сравнительные характеристики разработанных сценариев развития), сколько на достаточно подробном описании самой технологии разработки и процесса «конструирования» программных документов. Фактически мы будем описывать процесс регионального «стратегирования». Это может представлять методический интерес для других аналогичных работ и будет являться основой для получения содержательных выводов и рекомендаций по разработке стратегических документов регионального и муниципального развития.

Глава 2.1
НОВОСИБИРСКАЯ ОБЛАСТЬ КАК ОБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Необходимым начальным этапом разработки любых стратегических документов является стратегический анализ развития и конкурентных особенностей рассматриваемого региона. Нами был рассмотрен генезис развития региона за последние полвека и показано, что Новосибирская область была одним из наиболее динамично развивающихся регионов России на протяжении большей части XX века. В конце 1980-х годов по комплексной оценке экономического потенциала Новосибирская область была в первой десятке регионов РСФСР и имела имидж региона с прогрессивной структурой хозяйства, с сильным научно-образо-

вательным потенциалом и с интенсивным сельским хозяйством. В период рыночных реформ высокий потенциал региона оказался невостребованным и стал быстро разрушаться. Если в 1994 г. в Новосибирской области валового регионального продукта на душу населения производилось около 90% от среднероссийского уровня, то к 1996 г. этот показатель снизился уже до 87%, а к 2002 г. – до 75,6%. Особенно пострадали базовые для Новосибирской области отрасли машиностроения, составляющие основу высокотехнологичного производства, – приборостроение, электроника и микроэлектроника. Новосибирская область в середине 1990-х годов вошла в категорию «новых депрессивных регионов» [*Селиверстов и др., 2000*].

В эти годы произошло качественное изменение специализации Новосибирской области: из мощного промышленного центра России она превратилась в регион, обслуживающий сферу обращения и финансы, межрегиональную торговлю, усилились позиции региона как крупного транспортного центра. В результате в структуре валового регионального продукта Новосибирской области значительно выросла доля услуг – с 40,2% в 1995 г. до примерно 63% в 2009 г.

За последние годы Новосибирская область в своем экономическом и социальном развитии добилась серьезных успехов. В результате последовательной модернизации экономической политики удалось достигнуть высоких темпов роста в промышленности, сельском хозяйстве, торговле. Увеличивались инвестиции в реальный сектор экономики. Возросли реальные доходы населения. Улучшились финансовые показатели предприятий и организаций, что способствовало росту доходной базы региона. Начался процесс технологического обновления и освоения производства конкурентоспособной продукции. В настоящее время Новосибирскую область можно называть *территорией нового качества роста*. Начиная с 2001 г. темпы роста ВРП и промышленности региона в среднем на треть превышали среднероссийские, улучшились позиции Новосибирской области в Сибирском федеральном округе (рис. 2.1).

Заметно усилилась действенность инновационной политики. Стабилизировалась положительная динамика качества жизни населения, приближаясь к средним значениям по Российской Федерации. По темпам строительства Новосибирская область стоит в одном ряду с Москвой, Санкт-Петербургом и Татарстаном.

Рис. 2.1. Темп прироста основных экономических показателей по НСО и РФ (2008 г. в % к 1999 г., в сопоставимой оценке)

Наш анализ показал, что устойчивость Новосибирской области по отношению к кризисным явлениям была выше, чем в среднем по России. Хотя начиная с последнего квартала 2008 г. экономика области столкнулась с серьезными проявлениями кризиса, по итогам 2008 г. в целом Новосибирская область показала высокие результаты социально-экономического развития – среднегодовой темп прироста промышленного производства составил 8,6% (по РФ – 2,1%), инвестиций в основной капитал – 18% (по РФ – 9,1%), реальных денежных доходов населения 13% (по РФ – 2,7%). В 2009 г. снижение роста производства и основных показателей благосостояния в регионе также были ниже, чем в среднем по Российской Федерации и по Сибирскому федеральному округу, а в сельском хозяйстве вообще был достигнут рекордный за все годы сбор зерновых.

Тем не менее в целом по основным показателям уровня жизни область находится лишь в середине списка субъектов Российской Федерации. Значительная часть производственного аппарата региона устарела как физически, так и морально. Так, в 2006 г. объем инвестиций в основной капитал, приходящихся на одного жителя области, был вдвое меньше, чем в среднем по стране. Поэтому перед регионом и его властными структурами была поставлена задача переломить эти тенденции, усилить и укрепить позитивную динамику экономического роста, добиться качественных преобразований во всех сферах жизни. Было достигнуто четкое понимание, что задача модернизации экономики и достижения новых высоких стандартов уровня жизни населения региона может быть решена только при консолидации усилий власти, бизне-

са и населения области и при наличии научно обоснованной долгосрочной программы действий, отраженной в системе стратегических документов регионального и муниципального развития.

При формировании стратегических альтернатив социально-экономического развития Новосибирской области на долгосрочную перспективу нами были выявлены и в дальнейшем учитывались следующие характерные особенности региона.

1. Новосибирская область обладает *специфической пространственной структурой:* подавляющая часть ее экономического потенциала расположена в Новосибирской городской агломерации, куда наряду с Новосибирском входят также города Бердск, Искитим и Обь, поселки Кольцово и Краснообск. «Большой Новосибирск» – это около 80% населения области, и подобная моногородская структура размещения оказывает серьезное влияние на тенденции и эффективность экономического развития региона. Отсутствие других крупных и средних городов снижает возможности диверсификации хозяйственной деятельности и объективно делит всю территорию на два полюса: относительно благополучную городскую агломерацию и в значительной своей части существенно менее развитые сельские территории.

2. Область практически *независима от нефтегазовых источников бюджетных доходов, от доходов от добычи и переработки других полезных ископаемых*. С одной стороны, это негативно сказывается на финансовых ресурсах региона. С другой – отсутствие на территории области крупных месторождений невоспроизводимых природных ресурсов и соответствующая структура экономики снимают необходимость перепрофилирования хозяйства региона в долгосрочной перспективе ввиду истощения этих запасов. Новосибирская область не «привязана» ни к одной крупной вертикально-интегрированной компании, и поэтому ей не страшны потери от перерегистрации крупных бизнес-структур, в существенной степени определяющих наполнение местного бюджета. То, что доходная часть бюджета региона формируется из множества источников, снижает потенциальные финансовые риски и обеспечивает большую стабильность при его формировании.

3. Имеется весьма характерная особенность в части *формирования денежных доходов и расходов населения* в Новосибирской области. Область входит в число немногих регионов России, где душевые расходы превышают душевые доходы, причем в течение последних лет область прочно удерживает лидерство в Рос-

сии по такому превышению (например, в 2004 г. оно составило 21%, тогда как в Москве – 4%, а в целом по России имела место обратная тенденция: среднедушевые доходы превышали расходы на 1,8%; в 2000 г. превышение расходов над доходами в области было еще более внушительным и составляло 34%). Это связано со структурой расходов, в которых в области особенно велика доля сбережений во вкладах, ценных бумагах, затрат на приобретение недвижимости, покупку валюты. На соотношении показателей денежных доходов и расходов населения в Новосибирской области сказывается также «миграция денег» из соседних регио-

Рис. 2.2. Итоговые характеристики SWOT-анализа Новосибирской области

нов (покупка товаров и услуг нерезидентами данного региона)[1].

Важнейшая составная часть разработки Стратегии долгосрочного развития Новосибирской области – *оценка конкурентных позиций и специфических особенностей региона,* выделяющих его из остальных субъектов Федерации. Использование методики SWOT-анализа[2] позволило выявить следующие сильные стороны, ограничения и возможности развития, потенциальные внешние угрозы для Новосибирской области (рис. 2.2).

Показано, что Новосибирская область, по большому счету, обладает тремя основными конкурентными преимуществами:

- уникальным даже по мировым масштабам *научно-образовательным потенциалом* в виде концентрации научных институтов Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук и Российской академии медицинских наук, отраслевой и вузовской науки, сети высших учебных заведений, а также высокого уровня образования населения;
- *выгодным экономико-географическим положением*: расположение в центре России на пересечении важнейших транспортных коммуникаций, «столичный статус» города Новосибирска и его особая роль в федеративной системе России (что связано с расположением здесь аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и территориальных представительств федеральных министерств и ведомств);
- *диверсифицированной структурой реального сектора экономики,* в котором в гармоничной пропорции сочетаются промышленность, сельское хозяйство, строительство и транспорт.

Перечисленные конкурентные преимущества области дополняются заметной ролью предприятий *малого и среднего бизнеса*. По числу малых предприятий Новосибирская область занимает шестое место в Российской Федерации. По показателю насыщенности *банковской системой* Новосибирск входит в десятку веду-

---

[1] К сожалению, в последние годы органы государственной статистики перестали публиковать данные о денежных расходах населения по регионам России (имеются лишь данные по потребительским расходам населения).

[2] SWOT-анализ проводился в разрезе важнейших сегментов производства, финансов и социальной сферы. Он состоял в выявлении основных сильных и слабых конкурентных позиций области, установлении взаимосвязей этих позиций, их систематизации, определении возможностей области и существующих для нее внешних угроз.

щих регионов по России и лидирует в Сибирском федеральном округе. Новосибирской области принадлежит явное лидерство в Сибири по развитию *IT-компаний*: третье место на рынке российских информационных и коммуникационных технологий по итогам 2004–2005 гг.

Эти конкурентные преимущества Новосибирской области могут быть реализованы в нелегкой цивилизованной конкурентной «борьбе» с соседними регионами. Нами был зафиксирован процесс усиления в последние годы *межрегиональной конкуренции на территории Сибири*, в том числе:

♦ в настоящее время три субъекта Федерации (Омская, Новосибирская области и Красноярский край) реализуют свой геополитический потенциал в части развития транспортных комплексов (мультимодальных транспортных узлов);

♦ усиливается конкуренция между сибирскими регионами (Новосибирская и Томская области, Красноярский край) в сфере осуществления проектов развития инновационных центров федеральной значимости;

♦ новые образовательные инициативы по созданию национальных университетов были инициированы Новосибирской и Томской областями и Красноярским краем. В результате в Красноярске создан Сибирский федеральный университет, в состав которого вошли четыре действующих вуза, а Новосибирский госуниверситет получил особый статус «исследовательского университета».

Успех в этой конкурентной борьбе в существенной степени зависит от правильных управленческих решений. В то же время очевидно, что основу будущего развития Сибири будет составлять не столько региональная конкуренция, сколько межрегиональные взаимодействия и сотрудничество, и это должно накладывать определенные ограничения на параметры региональных стратегий и программ.

Нами было показано, что в долгосрочной перспективе принципиально важна именно *совокупность всех потенциальных точек роста Новосибирской области*. В комплексе такими преимуществами не обладает ни один другой промышленный центр на востоке страны. Именно взаимосвязь и дополняемость всех потенциальных источников роста существенно повышают общую конкурентоспособность Новосибирской области, дают ей шанс на качественный рост в новом тысячелетии.

Глава 2.2
РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

2.2.1. Методические особенности разработки Стратегии

«Стратегия Социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года» (далее – «Стратегия») разработана в 2006–2007 гг. в соответствии с распоряжением губернатора Новосибирской области в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН с привлечением следующих организаций:

♦ Институт стратегии и тактики бизнеса;

♦ Институт комплексных исследований транспортных систем (филиал ИТПМ СО РАН);

♦ Сибирский НИИ экономики сельского хозяйства СО РАСХН;

♦ Научный центр клинической и экспериментальной медицины СО РАМН;

♦ Сибирский университет потребительской кооперации;

♦ Сибирский центр поддержки общественных инициатив;

♦ Кафедра мировой экономики и туризма Сибирского государственного университета путей сообщения.

Научные руководители разработки – директор Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, академик РАН В.В. Кулешов и заместитель директора ИЭОПП СО РАН, к.э.н. В.Е. Селиверстов[1].

При обосновании научных и методических основ Стратегии мы исходили из того, что в современных условиях практически исчерпали себя традиционные подходы к разработке стратегиче-

[1] Нами были разработаны «идеология» и структура данного документа, подготовлены два основных раздела «Стратегический анализ развития и конкурентных возможностей Новосибирской области» и «Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии», осуществлено научное редактирование всего документа. Кроме того, нами осуществлялось все оперативное руководство разработкой Стратегии, взаимосвязь с администрацией Новосибирской области и с внешними соисполнителями.

ских документов регионального развития, базирующиеся на анализе современной ситуации и прогнозе перспективной отраслевой структуры хозяйства. Нами был предложен подход, суть которого отражена в табл. 2.1.

Таблица 2.1

Методические особенности разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области

Блок	Традиционный подход	Подход в Стратегии Новосибирской области
Анализ современного состояния	Анализ современных тенденций социально-экономического развития региона. Используются традиционные методы экономического анализа и системы показателей	Анализ прошлых и современных тенденций развития с акцентом на выявление основных конкурентных преимуществ Новосибирской области, оценки проблем и угроз и выбор стратегических альтернатив. Традиционный и SWOT-анализ
Прогноз на перспективу	Экстраполяционный прогноз частных показателей развития	Используется комплекс экономико-математических моделей (макроэкономических, межотраслевых)
Сценарии развития	Строятся как логические конструкции без использования прогнозных моделей	Формируются и верифицируются на основе расчетов по комплексу экономико-математических моделей
Балансы ресурсов и продукции	Как правило, отсутствуют	Рассчитываются на основе использования комплекса моделей
Социальная политика	Анализ и прогноз отдельных показателей уровня жизни, экстраполяционный демографический прогноз	Прогноз социальной структуры населения и индикаторов развития человеческого потенциала. Демографический прогноз на основе модельных расчетов. Модификация идеи «приоритетных национальных проектов» применительно к перспективам развития Новосибирской области
Промышленная и инвестиционная политика	Анализ и прогноз отраслевой структуры производства	Проектный подход – отбор и обоснование приоритетных инвестиционных проектов. Обоснование целесообразности создания приоритетных территориально-отраслевых кластеров как новых форм сетевой организации производства, направленных на реализацию основных конкурентных преимуществ региона

Любая региональная Стратегия предназначена не только для региональных и федеральных органов власти. Она адресована и бизнес-сообществу, интересы которого учитывались при разработке документа, и населению, ради которого ставятся основные цели Стратегии и будут решаться ее основные задачи.

Этот принцип был реализован при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. на принципах государственно-частного партнерства и механизмах социальной ответственности бизнеса. На рис. 2.3 показаны основные задачи, направления работ и взаимосвязи, реализованные в данной Стратегии.

Центральное место в Стратегии занимают обоснование и расчет сценариев долгосрочного социально-экономического развития, которые выполнялись с использованием современного и оригинального экономико-математического инструментария и тщательно отработанной информационной базы. Сценарии долгосрочного развития пронизывали все разделы разработанного документа и увязывались с перспективными инвестиционными проектами, которые были предложены и отобраны в ходе разработки Стратегии.

Рис. 2.3. Блок-схема разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области

Обоснованность всех программных документов регионального развития в существенной степени определяется тем, насколько полно проработаны ресурсные ограничения, которые связаны с расчетами укрупненных балансов производства и распределения продукции, балансов трудовых ресурсов и балансов топливно-энергетических ресурсов. В Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области расчет этих балансов осуществлялся с использованием комплекса макроэкономических и межотраслевых моделей, при этом расчеты по межотраслевой модели осуществлялись в новой классификации видов экономической деятельности (ОКВЭД).

Традиционные анализ и прогноз отраслевой структуры производства были заменены на обоснования и расчеты формирования на территории области территориально-отраслевых кластеров – новых сетевых форм организации производства, которые возникают в наиболее конкурентоспособных секторах экономики Новосибирской области, являются основными точками роста в долгосрочной перспективе и формируют имидж региона в масштабах России и в системе мирохозяйственных связей.

Более детализированные расчеты и обоснования развития основных отраслей и производств, социальной сферы, сферы услуг проводились применительно к первому 10-летнему периоду, в рамках которого существует бóльшая определенность в отношении известных инвестиционных проектов.

Для адекватного отражения и решения основных проблем социальной сферы региона было предложено использовать идею *приоритетных национальных проектов* как главных направлений решения наиболее острых социальных проблем, стоящих перед российским обществом. При этом с учетом специфики Новосибирской области, возможностей реализации социальных программ на принципах федерального и регионального софинансирования и использования принципов социальной ответственности бизнеса были модернизированы и распространены на долгосрочную перспективу формы и механизмы реализации этих проектов.

На первом этапе работ над Стратегией проводился детальный анализ конкурентных особенностей Новосибирской области, выявлялись основные проблемы и угрозы и формулировались стратегические альтернативы. Это послужило основой для разработки содержательных сценариев развития Новосибирской области, параметры которых рассчитывались с применением комплекса эко-

номико-математических моделей, при этом особый акцент делался на расчет и обоснование различных балансов (трудовых ресурсов, топливно-энергетических ресурсов и др.). Параллельно осуществлялась селекция инвестиционных проектов, сводные характеристики которых «встраивались» в модельные расчеты. Параметры сценариев характеризовали материально-вещественные ограничения на будущий рост производства. Параллельно рассчитывались основные параметры социальной политики и разрабатывались демографический прогноз, прогноз социальной структуры населения региона (с акцентом на изучение тенденций формирования «среднего класса») и прогноз основных показателей уровня жизни.

Далее предлагались направления реализации наиболее важных социальных задач через призму приоритетных национальных проектов. Проводилось обоснование главных направлений инновационной, промышленной, кластерной, пространственной политики перспективного развития Новосибирской области, которые должны обеспечить реализацию двух основных конкурентных преимуществ данного региона: уникального научно-образовательного и инновационного потенциала и выгодного геополитического и экономико-географического положения. На завершающем этапе формулировались необходимые институциональные условия и механизмы осуществления Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области.

Предложенная автором логика разработки Стратегии была трансформирована им в соответствующую структуру данного документа:

СТРУКТУРА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ВВЕДЕНИЕ

1. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ И КОНКУРЕНТНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1. Стартовые условия развития Новосибирской области

1.2. Оценка конкурентных особенностей Новосибирской области: потенциал и факторы роста, проблемы и угрозы

1.3. Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.

1.4. Методические особенности разработки Стратегии

2. СЦЕНАРИИ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2025 г.
2.1. Макроэкономические расчеты по сценариям социально-экономического развития региона
2.2. Детализация и верификация мобилизационного сценария перспективного социально-экономического развития Новосибирской области
2.3. Приоритетные инвестиционные проекты долгосрочного развития Новосибирской области
3 СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
3.1. Ключевые проблемы социального развития Новосибирской области
3.2. Цель и основные направления социальной политики
3.3. Институциональные условия и механизмы реализации социальной политики в Новосибирской области
3.4. Прогнозируемые изменения демографических и социальных параметров
4. ОСНОВНЫЕ КОНТУРЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ В ПЕРИОД 2006–2025 гг.
4.1 Развитие промышленного комплекса Новосибирской области
4.2. Новые организационные условия и структуры промышленной политики и развития предпринимательства в Новосибирской области
4.3. Ключевые проблемы и сценарии развития оборонно-промышленного комплекса Новосибирской области
4.4. Стратегические направления внешнеэкономической деятельности
5. ИННОВАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
5.1. Этапы реализации стратегической цели инновационного развития Новосибирской области
5.2. Стратегические направления инновационной политики Новосибирской области
5.3. Потенциал региональной инновационной системы Новосибирской области
5.4. Основные проблемы развития инновационной системы Новосибирской области
5.5. Стратегические приоритеты инновационного развития Новосибирской области
5.6. Сценарии инновационного развития Новосибирской области
5.7. Целевые задачи по развитию региональной инновационной системы Новосибирской области

5.8. Основные мероприятия по выявлению и снижению инвестиционных рисков
5.9. Инновационная составляющая территориально-отраслевых кластеров Новосибирской области
5.10. Индикаторы достижения целей инновационной стратегии
5.11. Механизмы реализации инновационной стратегии на уровне администрации Новосибирской области
5.12. Участие Новосибирской области в реализации межрегиональных связей в Сибирском федеральном округе в рамках инновационной стратегии
6. ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОТРАСЛЕВЫХ КЛАСТЕРОВ В ЭКОНОМИКЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
6.1. Транспортно-логистический кластер Новосибирской области
6.2. Кластер электротехнического и электроэнергетического машиностроения Новосибирской области
6.3. Строительный кластер
6.4. Сетевые технологии формирования основ кластера потребительского сектора Новосибирской области
7. РЕАЛИЗАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВНОЕ РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ
7.1. Национальный проект «Развитие аграрно-промышленного комплекса»
7.2. Национальный проект «Доступное и комфортное жилье» и стратегические направления развития жилищного строительства в Новосибирской области
7.3. Национальный проект «Здоровье населения» и перспективы развития здравоохранения в Новосибирской области
7.4. Образование как главное направление формирования новой генерации квалифицированных трудовых ресурсов региона
7.5. Газификация Новосибирской области – важнейшее направление повышения экономической, инвестиционной и социальной привлекательности региона
7.6. Развитие культуры, спорта, индустрии отдыха и туризма
8. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
8.1. Прогноз пространственной структуры Новосибирской области: особенности и главные направления развития ее ареалов и административных районов
8.2. Перспективное развитие АПК в районах Новосибирской области: специализация и размещение
8.3. Развитие мощностей по глубокой переработке древесины в районах Новосибирской области

8.4. Обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды

9. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

9.1. Совершенствование имущественных и земельных отношений

9.2. Совершенствование системы общественных финансов, банковской системы и финансово-бюджетной политики

9.3. Совершенствование инвестиционной политики и инвестиционной привлекательности региона. Развитие малого бизнеса и предпринимательства

9.4. Механизмы реализации Стратегии и организационные структуры

ПРИЛОЖЕНИЯ

Стратегия была разработана в трех форматах: краткий (презентационный), основной (236 с.) и расширенный – включая разработочные и аналитические материалы (10 томов общим объемом около 800 с.).

При разработке Стратегии были проведены:

1. Социологические опросы населения:
   - по качеству жизни (717 чел.);
   - жителей Академгородка о перспективах развития науки и научно-инновационной сферы (150 чел.).
2. Опросы экспертов:
   - по развитию транспортной системы Новосибирской области (46 экспертов);
   - по проблемам иностранной миграции (19 экспертов).
3. Опросы руководителей предприятий и фирм по перспективам развития:
   - промышленных предприятий (80 предприятий);
   - малых инновационных предприятий (25 предприятий);
   - строительных фирм и компаний (распространено 60 анкет);
   - о внешнеэкономической деятельности (более 30 наиболее активных предприятий).

В ходе работ над Стратегией были также разработаны:

♦ Концепция развития транспортно-логистического кластера Новосибирской области;

♦ Концепция развития кластера электротехнического и энергетического машиностроения Новосибирской области;

♦ Концепция развития АПК и сельских территорий Новосибирской области;

♦ Стратегия развития туризма в Новосибирской области.

Предварительные материалы Стратегии и ее отдельные разделы обсуждались в цикле совещаний, проведенных в администрации Новосибирской области, в ИЭОПП СО РАН, на заседании Совета Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий, Директорского форума и т.д. Всего было проведено около 30 заседаний. В итоге удалось реализовать принцип партнерства власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества в разработке и реализации стратегического документа развития региона, который реально стал важнейшим ориентиром дальнейшего развития и активно использовался властными структурами и бизнес-сообществом.

Проект Стратегии был обсужден и одобрен на заседании Межведомственной комиссии в Министерстве регионального развития Российской Федерации 6 марта 2007 г., на двух заседаниях Совета администрации Новосибирской области и на заседании Совета по стратегическому развитию Новосибирской области 20 июня 2007 г.

2.2.2. Цели и задачи долгосрочного развития Новосибирской области

Наш опыт разработки стратегических документов различного уровня показал, что принципиально большое значение имеют четкое и отвечающее реалиям определение основных целей и формулировка главной миссии региона или муниципального образования. В Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области мы сформулировали их следующим образом:

Миссия Новосибирской области – превращение в главный инновационный центр на востоке России, отвечающий вызовам XXI века и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны.

Генеральной целью разработки Стратегии является формирование научно обоснованной политики повышения уровня и качества жизни населения и устойчивого демографического роста за счет придания экономике Новосибирской области инновационного качества развития, повышения ее конкурентоспособности,

инвестиционной привлекательности и финансовой самодостаточности *[Кулешов, Селиверстов, 2006]* .

Обратим особое внимание, что в формулировке генеральной цели и основной направленности Стратегии вопросы и проблемы развития экономики региона не занимали доминирующего положения, а служили средством достижения новых качественных параметров развития локального общества, проживающего на территории Новосибирской области.

Достижение генеральной цели увязывалось со следующими конкретными целями Стратегии, реализация которых может быть количественно определена индикаторами развития:

- устойчивый рост благосостояния и качества жизни населения;
- обеспечение значительного роста валового регионального продукта и приближение к лучшим по стране показателям эффективности экономического роста;
- создание и использование экономики знаний для становления Новосибирской области как одного из наиболее инвестиционно и социально привлекательных регионов Российской Федерации;
- развитие конкурентоспособных в российском и мировом масштабах территориально-отраслевых кластеров;
- создание на территории области одного из главных транспортно-логистических центров востока России;
- оптимизация пространственного развития Новосибирской области на основе гармоничного сочетания развития новосибирского мегаполиса, малых городов и сельских районов;
- формирование институциональных, финансовых и инфраструктурных условий для выполнения г. Новосибирском «столичных» и межрегиональных функций для Центрально-Сибирского макрорегиона;
- совершенствование институциональных и правовых условий для уменьшения рисков ведения бизнеса и для обеспечения безопасности экономических агентов.

Выделенные целевые установки и задачи долгосрочного развития Новосибирской области предлагалось реализовывать через *систему взаимосвязанных управляющих политик,* или приоритетов, инициируемых и осуществляемых администрацией Новосибирской области, в том числе:

1) разработка и реализация эффективной социальной политики, направленной на существенный рост человеческого потенциала региона, уровня и качества жизни населения области;

2) осуществление эффективной экономической и финансово-кредитной политики, направленной на поддержку реального сектора экономики в наиболее конкурентоспособных региональных кластерах;

3) реализация эффективной инновационной политики как главного направления технологического прорыва;

4) реализация эффективной пространственной политики, направленной на рациональное сочетание роста Новосибирской городской агломерации, всемерной поддержки региональных «точек роста» в других районах Новосибирской области и качественно нового развития сельских поселений;

5) повышение уровня и качества регионального управления на основе модернизации всей системы оказания государственных услуг и использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий.

2.2.3. Сценарии долгосрочного развития Новосибирской области и основные направления социальной, промышленной и пространственной политики

Проведенный стратегический анализ послужил основой для разработки ***содержательных сценариев развития области,*** параметры которых рассчитаны с применением комплекса экономико-математических моделей (макроэкономической модели региональной экономики и межотраслевой модели региона)[1]. Рассматривались три сценария развития: инерционный, мобилизационный и максимальный. Опуская методические особенности сопоставления сценариев, остановимся на одном, выбранном в качестве основного, – на ***мобилизационном сценарии развития.*** Этот сценарий отвечает задаче высокого и устойчивого роста экономики Новосибирской области. Только такие темпы роста могут обеспечить амбициозные и, вместе с тем, реальные планы укрепления позиций и усиления роли региона в системе народного хозяйства России (рис. 2.4).

---

[1] Расчеты по моделям выполнялись д.э.н. С.А. Суспицыным и к.э.н. В.Н. Чурашевым.

Рис. 2.4. Основные параметры «мобилизационного сценария» развития Новосибирской области (2025 г. по сравнению с 2005 г.)

Рис. 2.5. Комбинации вариантов экономического роста, энергосбережения и строительства новых энергомощностей в Новосибирской области

Основным условием реализации мобилизационного сценария развития Новосибирской области являлся масштабный рост инвестиций в основной капитал, меняющих технологическую основу экономики региона. Благодаря такому масштабному росту инвестиций будут обеспечены устойчивый рост ВРП Новосибирской области среднегодовым темпом порядка 8% и увеличение к 2025 г. доли затрат на инвестиции в основной капитал до 21,2% от произведенного ВРП (увеличение по сравнению с 2005 г. на 58%). Именно модернизация экономики, основанная на масштабных инвестициях, позволит нормализовать основные производственные пропорции (уровень рентабельности и доля фонда накопления), снизить материалоемкость общественного производства и сблизить к концу периода темпы роста заработной платы и производительности труда (рост последней отставал в первой половине прогнозного периода).

В этих условиях прогнозировался рост душевого ВРП в 2025 г. по сравнению с 2005 г. в 4,7 раза. Достигался более чем двукратный рост реальной заработной платы (рассчитанной по индексу-дефлятору ВРП) в каждый десятилетний период (рост по периодам в 2,3–2,1 раза).

Сценарии развития были подкреплены проработкой перспектив развития электроэнергетики и перспективных балансов производства топлива и энергии. Прогнозирование осуществлялось на основе «Модели перспективного развития ТЭК Новосибирской области» и «Прогнозного топливно-энергетического баланса Новосибирской области». Было показано, что в целом в рассматриваемой перспективе регион может обеспечить себе достаточно прогрессивный баланс производства и потребления топливно-энергетических ресурсов, как за счет собственного производства, так и ввоза энергоносителей (рис. 2.5).

В качестве основных индикаторов эффективности проводимой социальной политики[1] **в Стратегии** рассматривались: динамика численности населения региона; индекс развития человеческого потенциала, характеризующий долголетие, образованность и уровень доходов населения; оптимизация социально-экономической структуры населения (которая аккумулировала эффект от изменений как институциональной среды, так и условий жизни населения и одновременно выступала предпосылкой развития региона).

---

[1] Раздел готовился под руководством д.с.н. З.И. Калугиной.

С помощью модельных расчетов было показано, что мобилизационный сценарий социально-экономического развития позволит Новосибирской области уже к 2010 г. войти в число регионов России с *высоким уровнем развития человеческого потенциала* (индекс ИРЧП = 0,811) и обеспечит его дальнейший рост к 2015 г. до 0,846, а к 2025 г. – до 0,910. Наибольший вклад в рост этого индекса внесут экономический рост и образованность населения, в то время как продолжительность жизни даже к 2025 г. не достигнет уровня развитых стран. Согласно *демографическому прогнозу*, в условиях мобилизационного сценария численность населения Новосибирской области к 2025 г. увеличится на 122 тыс. человек по сравнению с 2005 г.

Был осуществлен прогноз социальной структуры общества в Новосибирской области в зависимости от тенденций и сценариев социально-экономического развития (рис. 2.6). Показано, что к концу прогнозируемого периода при новых стандартах жизни масштаб бедности сократится в 4 раза и доля бедных составит около 6% населения. Доля низкообеспеченных слоев уменьшится с половины до одной трети, модальной группой станут относительно обеспеченные слои, которые составят ядро среднего класса. Средний класс – это социальная группа, выделяемая по трем основным критериям: доход, уровень образования, профессионально-должностной статус. Как правило, эти характеристики взаимосвязаны: уровень образования, профессия и характер труда конвертируются в определенный размер дохода. Исходя из этого в проведенных расчетах средний класс – это слой населения с уровнем доходов, приближенным к средним доходам по всей совокупности населения и составляющим от 2,5 до 8 прожиточных минимумов. Наибольший рост численности будет наблюдаться у состоятельных слоев, доля которых увеличится в 7 раз (до 8%), по численности крайних слоев социально-экономическая структура будет относительно сбалансированной.

Особое значение при формировании Стратегии придавалось выявлению и отбору важнейших инвестиционных проектов. При разработке Стратегии анализировались крупные инвестиционные проекты, прошедшие рассмотрение и получившие одобрение в администрации Новосибирской области, а также вновь предлагаемые проекты. Всего был рассмотрен 81 проект, из них 26 относились к сфере производства, а 43 проекта – к сфере обслуживания. Из требуемых для реализации проектов 596 млрд руб. инвестиций 35% приходилось на сферу производства. Этим струк-

Рис. 2.6. Прогноз социально-экономической структуры населения Новосибирской области при приближении величины прожиточного минимума к минимальному потребительскому бюджету к 2025 г.

Таблица 2.2

Инвестиционные проекты первого уровня

Проект	Инвестиции, млрд руб.	Выпуск продукции	Окончание строительства
Научно-технический парк «Академгородок»	18,9	30 млрд руб. товарной продукции к 2015 г. (в сумме за период)	До 2015 г.
Промышленно-логистический парк	60,0	62 млрд руб. товарной продукции к 2015 г. (в сумме за период)	До 2015 г.
Международный авиационный транспортный узел	31,9	5,5 млн пассажиров, 300 тыс. т авиагрузов в год	До 2015 г.
Реконструкция цементного завода ОАО «Искитимцемент»	4,1	1,3 млн т цемента в год	2010 г.
Строительство новых ТЭС	31,6–63,2	5,95–11,9 млрд кВт·ч электроэнергии в год	2014–2020 гг.
Развитие ОАО «Сибирьэнерго»	18,9	20436 тыс. Гкал. тепла, 13,4 млрд кВт·ч электроэнергии в год	До 2015 г.
Разработка месторождения антрацитных углей, строительство обогатительной фабрики ОАО «Сибантрацит»	8,3	Добыча антрацита 6 млн т в год	До 2012 г.
Строительство многофункционального торгово-развлекательного центра «МЕГА»	3,9	Товарная продукция 270 млн руб., 15 млн посещений в год	До 2009 г.

тура инвестиций Новосибирской области значительно отличается от других регионов Сибирского федерального округа, где приоритеты отдаются развитию главным образом сырьевого сектора. Направленность крупных инвестиционных проектов первого уровня представлена в табл. 2.2.

Некоторые крупные инвестиционные проекты, предлагаемые инвесторами, не вполне вписывались в концепцию наиболее эффективного использования научно-технического и трудового потенциала Новосибирской области с ориентацией только на производство продукции с высокой добавленной стоимостью или имеющей высокую социальную значимость для населения региона (это касалось, например, проекта строительства электрометаллургического завода). Поэтому в рамках формирования механизмов реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области необходима была разработка адресной инвестиционной программы региона, основанной не на изолированных и спонтанно возникающих проектах, а на «портфеле инвестиционных проектов», реализующем основные стратегические направления развития региона и его конкурентные преимущества.

Для реализации основных конкурентных преимуществ Новосибирской области в Стратегии было предложено формирование ряда территориально-отраслевых кластеров, которые, являясь новой эффективной формой сетевой организации и управления производства, должны отвечать следующим основным требованиям:

- производить конкурентоспособные в региональном, межрегиональном и в национальном масштабе продукцию и услуги;
- осуществлять свою деятельность одновременно на принципах конкуренции и взаимодействия составных частей кластера, которые должны быть связаны достижением единой цели;
- быть инновационно-ориентированными как с точки зрения используемых технологий, так и управленческих решений;
- включать в себя не только базовые производственные участки и структуры, но и смежные и обеспечивающие сегменты (инфраструктурные, логистические, финансовые, учебные и т.д.);
- представлять собой «региональные точки роста» и формировать внешний имидж данного региона.

При выделении кластеров мы исходили из того, что кластер – это неформальное объединение взаимосвязанных и взаимозависимых структур, между которыми складываются цивилизованные

отношения, основанные на понимании наличия общих интересов и необходимости взаимодействия в условиях жесткой конкурентной среды. Кластеры не создаются путем принятия административных решений, их появление возможно при достижении такого уровня развития рыночных отношений, когда предпринимательские структуры не только ощущают действие конкурентной среды, но и осознают потребность в развитии партнерских отношений с потенциальными конкурентами для усиления своих конкурентных преимуществ. *Роль региональной администрации заключается в выявлении кластеров и способствовании их появлению путем создания институциональной среды, стимулирующей развитие отношений между структурными элементами кластера.*

С этих позиций в ходе разработки Стратегии предложены региональные кластеры, являющиеся *генеральным направлением реализации конкурентных преимуществ и поддержки региональных точек роста Новосибирской области*[1]*:*

- инновационно-образовательный кластер;
- транспортно-логистический кластер;
- строительный кластер;
- кластер электротехнического и электроэнергетического машиностроения;
- кластер потребительского сектора.

Были обоснованы основные направления формирования каждого кластера, рассчитаны параметры их функционирования, объемы требуемых инвестиций, ожидаемые количественные объемы выпуска основных видов продукции и услуг.

Специальный раздел Стратегии был посвящен обоснованию *перспективных направлений пространственной политики Новосибирской области*. Показано, что пространственная политика и управление территориальным развитием должны являться важнейшей составной частью системы стратегического планирова-

[1] Кластеры выделялись по системообразующему признаку и по наличию устойчивых связей между их элементами. С учетом того, что кластеры, включенные в систему стратегических региональных приоритетов должны реализовывать основные конкурентные преимущества данной территории, их по определению не может быть много. В то же время в ряде других региональных стратегий (например, Красноярского края) понятие «кластер» механически переносилось на все традиционные отрасли производства.

Рис. 2.7. Направления пространственного развития Новосибирской области

ния в Новосибирской области. В Стратегии социально-экономического развития региона до 2025 года эти проблемы были рассмотрены укрупненно и в контексте, и взаимосвязи с основными направлениями социальной, инвестиционной и инновационной политики региона. Детальная проработка проблем и направлений пространственного развития Новосибирской области рассматривалась в другом стратегическом документе – в Схеме территориального планирования Новосибирской области, разработка которой была осуществлена ЦНИИП градостроительства РААСН. Эти два документа (Стратегия и Схема) готовились параллельно и первоначально никак не пересекались. Несмотря на то что творческие коллективы, разрабатывавшие Стратегию и Схему, работали в достаточно автономном режиме, они параллельно пришли к примерно одинаковым выводам по принципиальным проблемам пространственного развития Новосибирской области на долгосрочную перспективу и направлениям их решения. Тем не менее на основе взаимодействия творческих коллективов (особенно на финальной стадии) были осуществлены работы по «стыковке» указанных стратегических документов с тем, чтобы в комплексе они представляли собой целостную картину перспективного развития региона.

Основные задачи разработки пространственной стратегии развития области состояли в следующем:

- сделать всю Новосибирскую область, а не только ее мегаполис, привлекательной как для жизни людей, так и для притока инвестиций;
- определить ориентиры для потенциальных инвесторов, которые должны увидеть в Стратегии основные направления пространственного развития экономики региона (и которые должны отражать долгосрочные интересы как населения и власти, так и бизнеса).

В Стратегии были проработаны и выявлены направления (рис. 2.7) и точки роста пространственного развития, которые в дальнейшем обсуждались и прорабатывались на уровне муниципальных районов и городских округов для включения их в стратегии, программы и планы социально-экономического развития этих территорий.

2.2.4. Инновационная стратегия и политика перспективного развития Новосибирской области

Наибольшее внимание в процессе разработки Стратегии было уделено формированию целостного подхода к реализации инновационной стратегии и политики в развитии Новосибирской области[1]. С одной стороны, наличие развитого научно-образовательного комплекса на территории области, находящегося на передовых в России позициях, а по ряду направлений – на уровне мировых стандартов, дало основу формулирования важнейшего стратегического направления развития области – инновационного. С другой стороны, существовал и пока существует серьезный разрыв в имеющемся научном потенциале региона и реальной восприимчивости экономики и социальной сферы Новосибирской области к инновациям. Например, занимая лидирующие позиции в стране по научным исследованиям, выполняемым в новосибирских научных центрах СО РАН, СО РАСХН, СО РАМН, Новосибирская область делит 6–10-е места в списке всех субъектов Федерации по числу организаций, занимающихся исследованиями и разработками, и численностью персонала в них, внутренним затратам на исследования и разработки, по числу созданных передовых производственных технологий, патентам, выданным на изобретения. А по конечным показателям инновационной деятельности предприятий (число использованных передовых производственных технологий, инновационная активность организаций, затраты на технологические инновации, объем инновационных товаров – работ, услуг) область находится уже в середине списка российских регионов, деля места с 30-го по 57-й [*Наука…, 2008*]. Поэтому перед властью, научными и внедренческими организациями, бизнес-сообществом была поставлена задача разработки и реализации новой инновационной политики как составной части долгосрочной стратегии развития региона, способной перевести сильный потенциал новосибирской науки и образования в реальную плоскость передового инновационного развития во всех сегментах экономики и общества.

---

[1] Раздел готовился под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова, основным исполнителем раздела была д.э.н. Г.А. Унтура.

В Стратегии было определено, что целью инновационного развития Новосибирской области является достижение долгосрочной конкурентоспособности региона (на внутренних и внешних рынках) в формирующейся экономике знаний за счет превращения Новосибирской области в *главный инновационный центр востока страны.* Было показано, что стратегическая цель достигается на основе создания эффективной региональной инновационной системы, включающей систему научного и технического образования; систему генерации знаний; систему генерации технологий; систему санкций и стимулов для технологического перевооружения предприятий; инновационную инфраструктуру; систему государственной поддержки инновационного бизнеса (венчурные фонды); условия создания системы НИОКР (рис. 2.8). Их создание позволит ликвидировать существующий ныне разрыв в научно-техническом потенциале региона и практическом использовании инноваций в экономике Новосибирской области.

В Стратегии предусмотрено создание ряда технико-внедренческих зон, сервисных центров по оказанию услуг высокой компетенции, ускоренное развитие системы переподготовки кадров для работы в сфере услуг и наукоемких кластерах. Особое внимание уделено развитию инновационной инфраструктуры: бизнес-инкубаторов, технопарка «Академгородок», специализированных технопарков, дальнейшее развитие наукограда Кольцово, свободной экономической зоны технико-внедренческого типа.

Обосновывалось, что технопарк «Академгородок», который рассматривается в качестве наиболее важного и приоритетного инвестиционного проекта региона, станет ядром инновационной инфраструктуры области, консолидирующим деятельность различных участников инновационного процесса: науки, образования, производства и бизнеса.

В целом в Стратегии был предусмотрен напряженный, но, тем не менее, реальный план создания одного из ведущих в России инновационных центров кластерного типа, отвечающего вызовам XXI века. В результате реализации инновационной стратегии развития Новосибирской области доля вклада ВРП от продажи товаров и услуг региональной инновационной системы в ВРП экономики региона должна вырасти с 9% в 2005 г. до 35% в 2025 г., т.е. в 3,8 раза (см. рис. 2.8).

Рис. 2.8. Направления и индикаторы инновационного развития Новосибирской области

2.2.5. Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области

Институциональные условия реализации Стратегии долгосрочного развития Новосибирской области включают в себя комплекс механизмов, направленных на достижение целей Стратегии. При этом каждое направление институциональных преобразований имеет собственные цели, задачи и ориентировано на достижение конкретных результатов. Общими целями институциональных преобразований являются рост конкурентоспособности региона, эффективности хозяйственной деятельности на территории Новосибирской области, повышение предпринимательской активности населения.

Были подготовлены предложения по следующим направлениям.

1. *Совершенствование имущественных и земельных отношений.* Стратегической целью политики в области регулирования имущественных и земельных отношений в Новосибирской области было определено стабильное повышение капитализации (рыночной стоимости) имущественного комплекса всех субъектов, ведущих деятельность на территории области;

2. *Совершенствование системы общественных финансов, банковской системы и финансово-бюджетной политики в Новосибирской области.* Предполагалось, что стратегической целью этих преобразований является создание условий для устойчивого развития региона, реализации широкомасштабных проектов и структурной перестройки хозяйства области при безусловном выполнении социальных обязательств государства и органов местного самоуправления перед населением за счет:

- увеличения объема финансовых ресурсов, создаваемых на территории Новосибирской области;
- привлечения необходимых для развития территории финансовых ресурсов федерального бюджета, а также национального и международного рынков капиталов;
- расширения доступа к ресурсам финансовой системы со стороны бизнеса и населения.

3. *Совершенствование инвестиционной политики и повышение инвестиционной привлекательности региона, развитие малого бизнеса и предпринимательства.* Формулировалось, что стратегической целью инвестиционной политики администрации Новосибирской области является формирование на территории региона инвестиционного климата, благоприятного для развития бизнеса и привлекательного для внешних и внутренних инвесторов.

Нами был выдвинут тезис, что принципиально новым направлением совершенствования инвестиционной политики в Новосибирской области должен быть переход от конкурсных отборов отдельных инвестиционных проектов к формированию *портфеля инвестиционных проектов региона*[1] в рамках региональной адресной инвестиционной программы экономического развития. Это даст возможность на практике реализовать важнейшие стратегические приоритеты развития Новосибирской области, которые сформулированы в виде стратегий развития основных производственных кластеров. «Портфельный принцип» построения инвестиционной программы должен обеспечить комплексность, социальную и инновационную направленность инвестиционной деятельности в регионе. Для этих целей было предложено сформировать *адресную инвестиционную программу* Новосибирской области, в которую должны войти следующие основные элементы:

- создание регионального инвестиционного агентства[2] либо регионального инвестиционного фонда с управляющей компанией;
- разработка и утверждение адресной региональной инвестиционной программы на основе кластерных инициатив;
- отбор, оценка эффективности, распределение и реализация инвестиционных проектов под кластерные инициативы под общим управлением регионального фонда и его управляющей компании.

---

[1] Это отличается от существующей сегодня в России практики случайного и бессистемного отбора проектов (часто сопровождающейся коррупцией региональных чиновников), не обеспечивающей интересы региона в развитии конкурентных производств.

[2] При администрации Новосибирской области ранее было создано Агентство инвестиционного развития, однако для управления адресной инвестиционной программой требуются его серьезная трансформация и наделение новыми функциями.

В портфель могут входить проекты с разным периодом окупаемости, что зависит от выстраивания региональной программы развития и от инвестиционных приоритетов, формирующих видение кластеров. При этом должны учитываться:

- сочетание проектов с разным периодом окупаемости при обязательном присутствии доходных проектов с достаточно коротким сроком окупаемости;
- финансовое обеспечение развития кластеров, формирующих комплексное развитие региона.

Таким образом, вся инвестиционная программа должна состоять из отдельных блоков по кластерному принципу. Ее реализация соответственно также должна идти отдельными блоками, под которые и формируется пул финансирования. В частности, региональные и корпоративные заимствования необходимо осуществлять под каждый вид кластера (блока) отдельными выпусками; строго целевыми должны быть также выпуск акций, инвестиционные кредиты. Реальными потенциальными инвесторами в бумаги под подобные программы являются корпорации региона и инорегиональные структуры, региональные банки, население региона, внебюджетные фонды, небанковские финансовые посредники, нерезиденты.

В целом финансирование инвестиционных программ должно строиться по принципу государственно-частного партнерства. Мандат государства – административные ресурсы и гарантии, определенная доля финансирования; мандат бизнеса – ведущая доля финансирования и прибыли. Участие в финансировании агентов рынка капиталов гарантирует прибыльность проектов, что обеспечивает инвестиционную привлекательность проекта, создает базу социальной и экономической стабильности в регионе.

В основу механизмов реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г. должен быть положен *ключевой принцип государственно-частного партнерства.* Согласно ему должны быть четко разделены сферы компетенции, с одной стороны, государственного управления как сферы создания и контроля «правил игры» всех сторон деятельности социально-экономической системы и, с другой стороны, предпринимательства, организующего свою работу в рамках заданных государством правил игры на основе базовых принципов эффективной конкурентоспособности.

В комплексе механизмов реализации Стратегии были выделены следующие основные блоки:

1) разработка и реализация специальных целевых программ, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития Новосибирской области. Предлагалось, чтобы начиная с 2008 г. были разработаны концепции для следующих целевых программ:

* инновационного развития Новосибирской области,
* социального развития Новосибирской области,
* сельского развития Новосибирской области,
* формирования транспортно-логистического кластера;

2) отработка механизмов инициирования инвестиционных проектов, их отбора, реализации и контроля за их выполнением. Это является ключевой задачей, которая должна решаться на принципах государственно-частного партнерства;

3) формирование новых институтов и структур, связанных с реализацией Стратегии (как внутри органов власти, так и в виде независимых организаций). Предлагалось создать в администрации Новосибирской области два специальных подразделения, ориентированных на реализацию Стратегии (по стратегическому планированию и по территориальному развитию)[1];

4) принятие новых законодательных актов и совершенствование существующего законодательства в части управления региональным развитием и усиления роли стратегического планирования;

5) осуществление мониторинга за ходом реализации Стратегии и формирование региональной системы мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области.

Для реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области целесообразно сформировать государственный заказ на статистическую информацию, необходимую и достаточную для оценки уровня развития не только региона, но и его муниципальных образований. В частности, для выбранных контрольных индикаторов Стратегии необходимо ввести и отслеживать значения по позиции «в т.ч. по г. Новосибирску».

---

[1] Это предложение нашло развитие в виде создания в 2008 г. департамента стратегического управления и планирования Новосибирской области, который возглавил вице-губернатор В.А. Никонов. Специальное управление в составе данного департамента стало заниматься проблемами пространственного (территориального) развития области.

Ключевое значение в механизмах реализации Стратегии будет иметь правильная организация *инвестиционного проектирования.*

В качестве базового бизнес-процесса разработки и реализации инвестиционного проекта необходимо принять следующую последовательность реализуемых функций:

1) разработка идеи или концепции инвестиционного проекта;
2) разработка инвестиционного предложения;
3) разработка бизнес-плана инвестиционного проекта;
4) поиск инвестора или инвестиционных средств;
5) получение различных форм поддержки через включение в целевые или комплексные программы;
6) практическая реализация инвестиционного проекта.

Особое значение имеет организация системы финансирования крупных инвестиционных проектов в Новосибирской области, основанной на принципах государственно-частного партнерства, которая в порядке первого приближения описана системой взаимосвязей на рис. 2.9. Главная идея такой системы – более широкое привлечении частных источников инвестиций и расширение использования рыночных механизмов инвестирования наряду с собственными ресурсами предприятий и средствами бюджетной системы.

При реализации Стратегии большое значение имеет взаимодействие и координация ее основных блоков, направлений, кластеров и проектов с другими стратегическими документами, в первую очередь – со Схемой территориального планирования Новосибирской области и Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска.

В частности, Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска предлагалось считать полноправным, самостоятельным и подробно детализированным блоком Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. Для этого целесообразно закрепить программную проработку направлений развития города и региона за органами власти соответствующего уровня и координировать усилия в случае совместной разработки целевых программ. С этой целью в рамках реализации Стратегического плана г. Новосибирска необходимы инвентаризация действующих комплексных целевых программ (КЦП) и оценка полноты охвата ими основных стратегических направле-

Рис. 2.9. Система финансирования инвестиционных проектов в Новосибирской области

ний развития города. Сравнение городских КЦП с предусмотренными для реализации Стратегии социально-экономического развития области целевыми программами должно обеспечить встраивание действующих и перспективных КЦП в единую систему стратегического планирования на территории области на основе принципа распределения полномочий. Одновременно требуется определить перечень целевых программ, проектов, разработку и реализацию которых целесообразно осуществлять совместными усилиями администрации Новосибирской области и мэрии г. Новосибирска, закрепив функции каждого уровня решением областного Совета по стратегическому планированию. При этом следует обеспечить сопоставимость программ, их целевых параметров, результатов, прогнозных значений, исполнителей мероприятий и требующих освоения объемов финансирования для каждого уровня реализации. В случае региональной значимости реализуемых на территории города программ и проектов к управлению ходом их разработки и реализации должны привлекаться областные структуры и предусматриваться соответствующее финансирование.

Результатом начального этапа работ по реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области должно было стать обоснование разработки детальных программных документов (частных концепций и стратегий, например, стратегической программы создания транспортно-логистического кластера Новосибирской области) и запуска специальных целевых программ.

Детализация инвестиционных проектов и направлений, предложенных в Стратегии применительно к первой половине рассматриваемого периода, должна осуществляться в рамках среднесрочных программ социально-экономического развития Новосибирской области на соответствующие периоды.

Предлагалось, чтобы в первые годы реализации Стратегии были подготовлены:

- предложения по разработке системы и показателей мониторинга реализации Стратегии развития Новосибирской области;
- предложения по согласованию первоочередных мероприятий Стратегии с мероприятиями проводимой административной реформы, муниципальной реформы и реформы бюджетирования (БОР);
- Концепция системы мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области;
- предложения по методологии разработки и реализации программ Стратегии с учетом соответствия этих программ общественным ожиданиям (дифференцированно для различных социально-демографических групп), включая выделение целей, задач и мероприятий, обеспечивающих количественные и качественные результаты программ; процедуры продвижения программ, вовлечения граждан в их разработку и реализацию и процедуры обеспечения обратной связи с сообществом; процедуры и методики оценки эффективности и социальных последствий реализации программ; процедуры оптимизации бюджетов программ с подтверждением их ориентированности на результат.

При формировании механизмов реализации Стратегии особый акцент делался на мощном и «агрессивном» *брендировании региона* на международном, федеральном уровнях и в других субъектах Федерации с четким обоснованием и подтверждением основных конкурентных преимуществ Новосибирской области, с эффективной рекламной компанией главных инвестиционных проектов, социальных инициатив, конкретных доказательств эф-

фективно работающих схем и механизмов государственно-частного партнерства. Бренды «Новосибирская область – главный инновационный центр на востоке России», «Новосибирск – столица Сибири», «Новосибирск – третья культурная столица России», «Новосибирская область – центр сибирского спорта» и т.д. должны активно разрабатываться и финансироваться.

Для упрочения позиций Новосибирской области как одного из российских лидеров в области инновационного развития нами предлагалась организация в г. Новосибирске ежегодных Сибирских инновационных форумов по масштабам Байкальского экономического и Красноярского инновационного форумов[1].

Другое важное направление – активное вовлечение общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. Необходимо преодолеть существующее пока предубеждение, что подобные программные документы нужны только для власти и используются только в ее интересах. Необходимо проработать систему мероприятий по пропаганде Стратегии в различных социальных группах (с особым акцентом на молодежь), в районах области, на предприятиях с тем, чтобы жители региона прониклись убеждением, что данная Стратегия – это мощная и научно обоснованная программа коренного улучшения качества и уровня жизни населения области на основе использования основных конкурентных преимуществ региона, и приняли бы непосредственное участие в ее реализации. Восприятие Стратегии как «документа общественного согласия» и непосредственное вовлечение населения региона в ее реализацию будут способствовать как предотвращению отчужденности населения от власти, так и формированию новых эффективных рабочих форм и механизмов гражданского общества в Новосибирской области.

Реализация намеченных стратегических целей и выполнение поставленных задач с учетом потенциальных возможностей ре-

---

[1] Это предложение реализовано в форме Международного молодежного инновационного форума в Сибири «Интерра». В сентябре 2009 г. в Новосибирске состоялся первый форум «Интерра-2009», включавший проведение экспертного симпозиума, круглых столов, мастер-классов, межвузовских дискуссионных площадок. Руководство Новосибирской области не скрывало, что выбор такого формата («молодежный инновационный форум») связан с курсом на привлечение в регион высококвалифицированных кадров, работающих в инновационных сегментах экономики.

гиона и успеха действий, предпринимаемых властью, бизнесом и населением, должны обеспечить к концу рассматриваемого срока:

- рост душевого объема ВРП за период 2006–2025 гг. в 4,7 раза;
- превышение основных параметров качества жизни населения области и развития ее человеческого потенциала над среднероссийским уровнем и доведение их до показателей регионов-лидеров; сокращение резких социальных различий между городом и селом;
- перелом негативных тенденций в демографической ситуации; увеличение численности населения области к 2025 г. до 2,8 млн человек;
- приближение региона к десятке наиболее развитых субъектов Федерации по абсолютным показателям производства;
- существенное снижение рисков для экономики региона, повышение инвестиционного рейтинга – с 2В до 1А, повышение инвестиционного (с 18-го до 11-го места)[1] и инновационного (с 8-го до 3-го места) потенциалов;
- окончательное формирование Новосибирской области как главного инновационного центра Востока России в XXI веке;
- упрочение имиджа г. Новосибирска как одного из главных культурных центров России;
- вхождение Новосибирской области в категорию регионов – доноров федерального бюджета с обеспечением финансовой самодостаточности территории.

Разработка и реализация Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области актуальна не только для самого региона и его жителей. Этот документ доказывает, что будущее Сибири – не только за крупномасштабной добычей и переработкой природных ресурсов. Будущее Сибири – это и передовая наукоемкая экономика, основанная на новейших достижениях научно-технического прогресса, и комфортные условия для проживания и жизнедеятельности сибиряков.

Итоговый вывод заключался в том, что Новосибирская область в результате реализации Стратегии должна прочно занять свое место в числе «регионов-локомотивов» России и стать ее достойным представителем в мировом экономическом и культурном сообществе.

---

[1] По методике журнала «Эксперт».

Глава 2.3
РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2015 ГОДА

В системе основных документов стратегического планирования Новосибирской области особую роль играет Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года[1], призванная конкретизировать и облечь в управленческие рамки и решения те цели и задачи, которые были определены в Стратегии социально-экономического развития региона на период до 2025 года.

Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период 2009–2015 гг. разрабатывалась в 2008–2009 гг. для реализации стратегических целей, определенных «Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года», утвержденной постановлением губернатора Новосибирской области от 13.12.2007 № 474. Разработка Программы–2015 осуществлялась в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законом Новосибирской области от 15.12.2007 № 166-ОЗ «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области». Администрацией Новосибирской области был объявлен конкурс на разработку Концепции данной Программы, и заявка Института экономики и организации промышленного производства СО РАН на выполнение этой работы была признана лучшей. Научным руководителем разработки являлся автор книги, который выработал общие подходы и структуру документа и являлся автором и соавтором основных разделов.

Программа направлена на достижение конкретных социально значимых результатов деятельности структурных подразделений администрации Новосибирской области и областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, а также на повышение результативности и эффективности использования средств областного бюджета.

---

[1] Далее по тексту – «Программа» или «Программа–2015».

С точки зрения управленческого вектора Программы социально-экономического развития Новосибирской области, ее конечной целью должно быть уточнение целесообразности и возможности сосредоточения усилий органов государственной власти на конкретном *перечне программно решаемых проблем* общегосударственного и регионального значения в рамках соответствующих полномочий этих органов.

2.3.1. Основные принципы и особенности разработки Программы

Нами были выработаны следующие *основные принципы* разработки Программы:

1. Усиление конкурентоспособности региональной социально-экономической системы и всей системы управления. Это становится особенно важным в первые годы рассматриваемого периода, когда Новосибирская область развивалась в условиях глобального финансово-экономического кризиса и его преодоления и когда именно повышение конкурентоспособности и эффективности производства сможет нейтрализовать последствия кризиса для экономической и социальной сферы региона. Курс на повышение конкурентоспособности должен стать главным побудительным мотивом при реализации любого инвестиционного проекта, любого управленческого решения, любых мероприятий на конкретном производстве.

2. *Дальнейшее следование принципу «опоры на собственные силы».* Новосибирская область в предшествующие годы реализовала именно такую модель экономической политики и взаимодействия с федеральным Центром, что дало возможность использовать внутренние резервы и ресурсы и собственные эффективные управленческие решения и технологии. Привлечение федеральных средств и инвестиций только под ограниченный круг инвестиционных проектов и программ федеральной и межрегиональной значимости делает более устойчивой финансово-экономическую систему региона по сравнению с другими сибирскими территориями, чье развитие существенно определяется внешними источниками финансирования и федеральной поддержкой. Независимость от крупных вертикально-интегрированных компаний, которые в других субъектах Федерации фактически определяют направления развития регионов, в большей мере гарантирует Новосибирскую область от негативного воздействия

внешних факторов изменения экономической и ценовой конъюнктуры.

3. *Повышение степени социальной защищенности граждан Новосибирской области, усиление социальной направленности всех управленческих решений и активная политика по формированию «среднего класса»,* расширение среднего класса как фактора стабильности и роста внутреннего рынка региона. Социальная направленность Программы социально-экономического развития Новосибирской области должна найти конкретное отражение не только в основных стратегических установках, но и в конкретных мероприятиях, четко привязанных к имеющимся потребностям и «болевым точкам» в жизнедеятельности населения региона, к мобилизуемым на решение социальных задач финансовым, материальным и административным ресурсам, к специфике осуществления социальной политики в конкретные временные интервалы. Очевидно, что в первые годы реализации Программы специфика региональной социальной политики будет в большей мере связана с системными решениями по обеспечению социальной защищенности граждан Новосибирской области в условиях преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса.

4. *Обеспечение преемственности со Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области и со Схемой территориального планирования области на период до 2025 года.* Разработанная и принятая Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года явилась комплексным и мобилизующим документом, который реально использовался в администрации Новосибирской области и органах власти городов и административных районов. Через «призму» ее основных стратегических установок оценивались все решения по привлечению инвесторов, реализации новых инвестиционных проектов и программ, обоснования по привлечению федеральных ресурсов. Опыт первых двух лет после принятия данного документа доказал правильность его целевых установок, предлагаемых направлений развития и механизмов реализации. Поэтому в Программе социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года принципиально важно было сохранить преемственность со Стратегией развития региона, ориентироваться на ее основные целевые установки и задания с учетом уточнения и детализации применительно к конкретным временным и финансовым параметрам развития.

5. *Обеспечение согласованности с федеральными программными документами долгосрочного развития*, с новой версией Стратегии социально-экономического развития Сибири, с системой мероприятий федеральных органов власти по преодолению последствий кризиса. В настоящее время уже не приходится говорить о том, что региональные стратегии и программы разрабатываются в условиях отсутствия федеральных программных документов долгосрочного развития. Министерством экономического развития РФ разработана «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» («Стратегия–2020»). Обнародованы ожидаемые сценарии перспективного развития и прогнозные контрольные цифры, в том числе по развитию макрорегионов России. Министерством регионального развития РФ подготовлен проект «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации», где представлены контуры будущего территориального развития России в разрезе федеральных округов и отдельных ареалов. Важной особенностью Концепции является ориентация в прогнозировании и регулировании пространственного развития России на *территории опережающего развития* (исторически сложившиеся и естественно-природные зоны, формирующие основной вклад в устойчивое развитие субъектов Российской Федерации) и на регионы, реализующие инновационный путь развития. Это может по-новому определить позиции Новосибирской области во взаимоотношениях с федеральным Центром. Очевидно, что основные направления Программы социально-экономического развития региона должны корреспондировать с этими документами, равно как и с направлениями реализации муниципальной и административной реформы (центр тяжести последней сместился на региональный уровень).

6. *Более широкое использование принципа государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса.* Корпоративная социальная ответственность должна опираться на инвестиции, имеющие социальную направленность, и на социально ответственное поведение компаний, которое приносит пользу как бизнесу, так и обществу. В рамках Программы должны быть отработаны механизмы и процедуры диалога и сотрудничества между предприятиями и региональными органами власти, а также предложены современные методы и подходы к ведению

переговоров, урегулированию споров, взаимному признанию и уважению прав заинтересованных сторон. Такое взаимодействие предполагает участие бизнеса в разработке, обсуждении и, главное, – в реализации Программы и координацию планов компаний с планами городов и административных районов Новосибирской области.

Концепция Программы социально-экономического развития региона исходила из того, что Новосибирская область в последние годы накопила исключительно *сильные стартовые позиции* для реализации долгосрочных целей и перспективных задач. Регион стал одним из российских лидеров по темпам и качеству экономического роста, и это дало возможность усилить его конкурентные преимущества в Сибирском федеральном округе. В то же время поддержание высоких темпов экономического роста и обеспечение качества экономического развития на территории Новосибирской области связано с необходимостью создания *устойчивых механизмов*, консолидирующих усилия всех уровней власти, бизнеса и населения. Такие механизмы должны быть направлены как на решение существующих проблем, так и на создание условий для успешного преодоления будущих вызовов развития, что особенно важно в условиях увеличивающейся нестабильности мировой экономики.

В этой связи Программа должна быть направлена, с одной стороны, на закрепление и усиление существующих позитивных тенденций, с другой – на разрешение имеющихся в экономике и социальной сфере проблем и на ликвидацию «узких мест». Это предопределяло сам формат данного программного документа как *«проблемно-ориентированного»*, а не «позитивно-пропагандистского».

Отметим некоторые характерные особенности нашего подхода к разработке Концепции Программы.

1. Особый акцент делался на *повышении конкурентоспособности* всех сегментов производственной и социальной сферы Новосибирской области. Причем это должно было быть не просто пропагандистским лозунгом, но конкретной системой управляющих воздействий субъектов производственной деятельности и местных властей. Для этого был необходим объективный анализ конкурентоспособности региона не с «внутренних позиций», а на фоне его сопоставления с другими субъектами Федерации. С этой

целью было проведено специальное исследование[1], связанное с оценками различных аспектов социально-экономического развития Новосибирской области в Сибирском федеральном округе в контексте региональной конкурентоспособности (использовалась последняя информация Госкомстата РФ по субъектам Федерации). При этом выделялись следующие факторы и движущие силы конкурентоспособности регионов:

- общая макроэкономическая сбалансированность;
- ресурсная обеспеченность региона;
- географическое положение территорий;
- структура производственного потенциала;
- инфраструктура;
- структура инвестиций и инвестиционная привлекательность;
- человеческий капитал.

Было показано, что конкурентными преимуществами Новосибирской области по сравнению с другими регионами Сибирского федерального округа являются развитая и разносторонняя инфраструктура транспорта и связи, высокий уровень развития сферы услуг и сочетание развитого образовательного, научного и инновационного потенциала. Показатели, по которым область уступает соседям, включают ресурсную обеспеченность, состояние основных фондов при отставании динамики инвестиционных процессов, развития жилищного фонда, ряда элементов социальной и экологической инфраструктуры.

Был также сделан вывод, что знак интегральной характеристики региональной конкурентоспособности всегда зависит от конкретных макроэкономических условий. Факторы региональной конкурентоспособности представляют собой набор условий и показателей развития, и их сочетание формирует конкурентные позиции территории в глобальной системе. Следует понимать, что динамичность современного развития и изменчивость конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков делают конкурентные преимущества недолговечными. Поэтому инструментом конкурентной борьбы региональных властей должна быть постоянная работа по усилению существующих, выявлению и созданию новых конкурентных преимуществ

[1] Выполнено д.э.н. Е.А. Коломак [2009].

территории, созданию комплекса условий для социального и экономического развития.

2. Важно было соблюсти *разумный компромисс между проблематикой социально-экономического кризиса и его влияния на развитие Новосибирской области и общими управленческими задачами долгосрочного и среднесрочного развития*. Очевидно, что не затрагивать тему кризиса в данном документе было нельзя, так как несмотря на бóльшую устойчивость региона к кризисным явлениям по сравнению с другими субъектами Федерации, расположенными на территории Сибири, тем не менее кризис заставил скорректировать параметры социальных и инвестиционных программ в Новосибирской области и, например, совершенно по-новому подойти к оценке итогов и перспектив развития строительного комплекса региона и к решению жилищной проблемы в области. Это нашло отражения в соответствующих оценках и прогнозах, отраженных в Концепции Программ. В то же время авторы сочли нецелесообразным особо «педалировать» тему кризиса в силу следующих причин:

- в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года был сделан вывод, что в силу диверсифицированной структуры экономики, реализации концепции «опоры на собственные силы», большого запаса прочности, накопленного эффективным развитием региона в предшествующие 6–8 лет, Новосибирской области не грозят «сценарии экономических катастроф». Эти выводы были сделаны еще в 2006–2007 гг., когда не просматривались возможности наступившего впоследствии мирового финансово-экономического кризиса. Полтора года жизни региона в кризисных условиях подтвердили этот вывод – развитие производственной системы Новосибирской области не показывало существенных трендов заметного падения производства, аналогичных среднероссийским (или показателям других территорий Сибири). Лишь строительный сектор экономики области характеризовался обвальным падением производства (например, объем работ по виду деятельности «строительство» в январе–ноябре 2009 г. снизился на 49,4% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г.);
- сам формат документа предусматривает рассмотрение перспективных проблем и решений, но не направлен на оперативное регулирование регионального развития. Безусловно, что каждый регион (и, в том числе, Новосибирская область) должен иметь

самостоятельную программу антикризисных мер, оформленных в специальном документе. Но не следует рассматривать такую программу в качестве блока среднесрочной программы социально-экономического развития области или, тем более, подменять один документ другим. Важно обеспечить их взаимосвязь как по некоторым параметрам и индикаторам развития, так и по основным целевым установкам (например, программа антикризисных мер не должна приводить к отказу от реализации стратегических приоритетов развития Новосибирской области, определенных в долгосрочной Стратегии и среднесрочной Программе).

3. При разработке Концепции Программы учитывался характер данного документа. Если в Стратегии было допустимо (и необходимо) обосновывать стратегические приоритеты развития региона в достаточно агрегированном виде, и лишь в самых общих чертах описывая возможные механизмы реализации этих приоритетов, то в среднесрочной программе требовалась большая конкретика, и здесь особое внимание должно было уделяться управленческим задачам исполнительных органов власти Новосибирской области.

2.3.2. Проблемы и цели развития Новосибирской области в среднесрочной Программе

С точки зрения среднесрочного горизонта планирования были выявлены *основные проблемы и цели развития* Новосибирской области[1]. Существующие проблемы развития региона, выявленные еще в ходе разработки его Стратегии долгосрочного развития, имеют комплексный характер, они взаимосвязаны и во многом отражают накопленные дисбалансы и диспропорции предыдущих периодов. К числу наиболее значимых проблем, влияющих на возможности дальнейшего динамичного развития Новосибирской области и на которые должны быть ориентированы программные мероприятия, относятся:

1. Высокий уровень дифференциации социального развития и экономического потенциала на территории области, концентрация экономической активности в Новосибирской агломерации при относительно слабом развитии остальных территорий региона.

[1] Работа по выявлению основных проблем и целей развития проводилась автором совместно с д.э.н. Н.А. Кравченко.

2. Относительно низкий уровень доходов населения на фоне высокой дифференциация населения по доходам и высокой доли населения с доходами ниже прожиточного минимума.

3. Низкий темп роста инновационной активности предприятий промышленности, низкая производительность труда и устаревшие основные фонды в экономике области, что выдвигает на первый план задачу преодоления технологического отставания ряда секторов и сфер производства Новосибирской области.

4. Сокращение численности трудовых ресурсов области, в том числе из-за отрицательной динамики естественного прироста населения, несоответствие структуры спроса и предложения на рынке труда, дефицит высокопрофессиональных кадров.

5. Потенциал развития сельской экономики Новосибирской области используется недостаточно, она относительно слабо диверсифицирована, не обеспечивается полный цикл переработки сельскохозяйственной продукции, не в полной мере используются современные инновационные технологии в сельском хозяйстве.

6. Недостаточный уровень развития энергетической и инженерной инфраструктуры на территории Новосибирской области (в частности – серьезное отставание региона от среднероссийского уровня в области газификации жилья и коммунальной сферы).

7. Неразвитость транспортной инфраструктуры с точки зрения соответствия современным мировым и российским стандартам, недостаточная количественная и качественная обеспеченность районов области транспортной, прежде всего автодорожной, сетью.

8. Отставание от среднероссийского уровня обеспеченности жильем и низкий уровень его качества на значительной части территории Новосибирской области.

Отмеченные проблемы не являются новыми, и они детально проанализированы в ходе разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года.

С учетом отмеченных принципов и проблем*, основная стратегическая цель* Программы социально-экономического развития Новосибирской области на перспективу до 2015 года была сформулирована нами следующим образом: *«Существенное повышение уровня и качества жизни населения области и повышение конкурентоспособности региональной экономики за счет реали-*

зации инновационного вектора развития и мобилизации человеческого капитала, сконцентрированного на этой территории».

Для решения этой стратегической цели усилия администрации Новосибирской области (совместно со всеми заинтересованными участниками реализации Программы) должны быть направлены на достижение следующих целей по конкретным направлениям:

1. Развитие человеческого капитала населения Новосибирской области, повышение качества и уровня жизни, прежде всего за счет улучшения физического и нравственного здоровья, развития образования и культуры, повышения качества окружающей природной и техногенной среды.

2. Сглаживание диспропорций социального и экономического развития на территории Новосибирской области, рост общего уровня доходов и обеспеченности социальными и коммунальными услугами всего населения, повышение качества жилищного фонда.

3. Поддержка инновационных процессов в традиционных отраслях и развитие инновационного сектора экономики, развитие технологических и социальных инноваций на территории Новосибирской области.

4. Содействие росту конкурентоспособности предприятий и региона в целом, в том числе за счет: поддержки интеграционных процессов и кластерных инициатив; повышения эффективности использования энергетических ресурсов и обеспечения энергетической безопасности; развития транспортной, инженерной, коммунальной инфраструктуры; снижения административных барьеров и издержек создания и ведения бизнеса.

Таким образом, сформулированные цели Программы были трансформированы в *одиннадцать комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области*:

1. Развитие и размещение производительных сил Новосибирской области.

2. Развитие общественной инфраструктуры в Новосибирской области.

3. Развитие инновационной деятельности в экономике и социальной сфере на территории Новосибирской области.

4. Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала Новосибирской области.

5. Развитие транспортной инфраструктуры Новосибирской области.

6. Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда в Новосибирской области.

7. Развитие энергетики, повышение энергоэффективности и энергобезопасности Новосибирской области.

8. Охрана окружающей среды Новосибирской области.

9. Укрепление здоровья населения, повышение демографического потенциала Новосибирской области, формирование здорового образа жизни и условий его реализации.

10. Формирование условий для развития духовности, высокой культуры и нравственного здоровья населения области.

11. Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни.

Реализация этих задач верхнего уровня в совокупности позволит решить основные проблемы Новосибирской области и обеспечить достижение стратегических целей и задач, обозначенных в Стратегии развития региона до 2025 года. Эти комплексные задачи должны составить «ядро» Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года.

Таким образом, сформированная Программа–2015 представляет собой систему целевых ориентиров социально-экономического развития Новосибирской области, а также совокупность приоритетных комплексных задач, направленных на эффективное решение ключевых проблем и достижение стратегических целей развития области и трансформированных в управленческие политики.

Основные цели Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года направлены на достижение конкретных направлений развития и соответствующих целевых индикаторов. Эти индикаторы являются основными ориентирами, к которым нужно стремиться при реализации направлений деятельности и выполнении основных программных мероприятий, и по ним следует оценивать результативность Программы. Конкретные значения индикаторов обосновывались в процессе разработки концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области.

2.3.3. Этапы и стадии разработки Программы

Разработка Программы социально-экономического развития Новосибирской области осуществлялась в два этапа. ***На первом этапе*** силами Института экономики и организации промышленного производства СО РАН разрабатывалась ***Концепция Программы*** развития региона до 2015 года, в составе которой помимо разделов, посвященных оценке современного состояния экономики и социальной сферы региона и прогнозу развития на планируемый период, механизмам и системе программных мероприятий, разрабатывались концепции решения одиннадцати приоритетных комплексных задач, в которых представлены основные контуры и целевые установки, системы программных мероприятий, индикаторы достижения основных целей этих программ. Эти концепции, которые разрабатывались совместно с профильными департаментами администрации Новосибирской области, формировали «идеологию» и тактику управленческих политик (социальной, инвестиционной, пространственной и т.д.), и они должны были послужить основой для разработки в последующем соответствующих целевых программ и подпрограмм (т.е. с подробным обоснованием целей, задач, сроков исполнения, финансового обеспечения всех программных мероприятий или подпрограмм, а также с описанием предлагаемой для конкретной программы системы мониторинга эффективности ее реализации и оценки достигаемых целей). Концепции решения комплексных задач проходили стадию публичного обсуждения (как на заседаниях специализированных экспертных групп, так и на Совете администрации Новосибирской области).

Концепция Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года состояла из двух взаимосвязанных разделов (томов). В первом томе представлена оценка текущего социально-экономического положения Новосибирской области, выявлены главные проблемы в контексте тенденций экономического, социального, инновационного и пространственного развития области, обоснованы основные цели и задачи экономической политики администрации региона, комплексное решение которых позволит выполнить поставленные задачи и достичь сформулированных целей развития области. Особое внимание уделено оценке конкурентных позиций Новосибирской области в сравнении с другими субъектами Федера-

ции, расположенными на территории Сибирского федерального округа. Представлен прогноз основных показателей социально-экономического развития региона на период до 2015 года, механизмы реализации, ресурсное обеспечение и оценка эффективности реализации Программы.

Во втором разделе (томе) Концепции Программы-2015 представлены концепции решения комплексных задач, направленных на формирование системы мер по развитию социально-экономического потенциала Новосибирской области на период до 2015 года и создание задела на более отдаленную перспективу. В концепциях решения этих задач определены цели и основные направления реализации соответствующих управленческих политик (социальной, инвестиционной, инновационной, структурной, природоохранной и т.д.) и в контурном виде определена система программных мероприятий во всех ключевых сферах деятельности.

В таком понимании Концепция среднесрочной программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года составляла *научно-методическую основу* данной Программы в формате ее расширенного варианта.

Работы по первому этапу начались еще до возникновения глобального финансово-экономического кризиса, который, безусловно, сказался на осуществлении всех стадий и направлений работ по Программе-2015. Очевидно, что начиная с осени 2008 г. и в течение 2009 г. основное внимание администрация Новосибирской области уделяла антикризисным мероприятиям (в том числе – разработке и реализации региональной антикризисной программы). Тем не менее даже в этот период работа над формированием основных контуров Программы-2015 продолжалась, хотя и с некоторым запаздыванием от первоначальных сроков, что привело к некоторой задержке реализации второго этапа работ.

Приведем предложенную автором структуру первого тома Концепции Программы:

ВВЕДЕНИЕ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Принципы разработки Программы

1.2. Основные проблемы и цели развития

1.3. Комплексные задачи как механизм реализации стратегических целей Программы

1.4. Этапы и стадии разработки Программы

2. РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Текущее состояние экономики Новосибирской области

2.2. Проблемы развития экономического потенциала Новосибирской области

2.3. Цели и задачи развития экономического потенциала Новосибирской области

2.4. Экономический потенциал Новосибирской области в разрезе отдельных отраслей

3. РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. Текущее состояние и ключевые проблемы социального развития Новосибирской области

3.2. Цель и основные направления социальной политики

3.3. Институциональные условия и механизмы реализации социальной политики

3.4. Ожидаемые изменения социально-экономической структуры населения в условиях финансового кризиса

4. ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

4.1. Состояние региональной инновационной системы Новосибирской области

4.2. Проблемы и препятствия в развитии инновационной экономики Новосибирской области на период до 2015 г.

4.3. Ресурсы, необходимые для реализации Концепции развития инновационной деятельности

5. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

5.1. Ресурсный потенциал области и особенности его пространственного размещения

5.2. Дифференциация в уровне социально-экономического развития муниципальных образований Новосибирской области

5.3. Приоритеты и основные направления территориального развития Новосибирской области

5.4. Кластерный подход как фактор повышения конкурентоспособности районов области

6. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛОЖЕНИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ

7. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОГНОЗЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2015 и 2020 гг.

7.1. Возможные сценарии долгосрочного развития Новосибирской области в условиях кризиса

7.2. Прогноз динамики и отраслевой структуры производства в Новосибирской области на период до 2020 г.

7.3. Дополнительные угрозы и макроэкономический прогноз («форс-мажорный» сценарий развития)

8. МЕХАНИЗМЫ И СИСТЕМЫ ПРОГРАММНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ПРОГРАММЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2015 года

8.1. Механизмы управления реализацией Программы

8.2. Прогнозирование социально-экономического развития и планирование программных мероприятий

8.3. Нормативно-правовая основа Программы

9. ОЦЕНКА РИСКОВ, РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

9.1. Оценка рисков

9.2. Ресурсное обеспечение реализации Программы и оценка напряженности балансов ресурсов многоцелевого назначения

9.3. Эффективность реализации программы

Приложения

Приложение 1. Сводные показатели социально-экономического развития Новосибирской области

Приложение 2. Показатели и направления территориального развития Новосибирской области

Приложение 3. Модельный инструментарий, использованный при сценарных прогнозах социально-экономического развития Новосибирской области

На втором этапе, который завершился летом 2010 г., на основе использования материалов Концепции был сформирован окончательный вариант Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года, который был принят на заседании Правительства региона и передан для рассмотрения и утверждения в законодательный орган – в Областной совет депутатов. Основу этого документа составила система управленческих политик, сформированных на базе концепций решения приоритетных задач и сконцентрированных по двум крупным направлениям: комфортная среда проживания в Новосибирской области и конкурентоспособная экономика Новосибирской области. В окончательном тексте Программы присутствовали также разделы по ее механизму реализации и ресурсному обеспечению, по системе целевых программ Новосибирской области и по эффективности реализации Программы.

Далее рассмотрим некоторые положения Концепции Программы-2015.

2.3.4. Сценарии среднесрочного развития Новосибирской области

За основу прогноза развития Новосибирской области на перспективу до 2015 года были взяты сценарии долгосрочного развития региона, обоснованные при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года. Учитывая необходимость выявления более долгосрочных последствий реализации Программы социально-экономического развития Новосибирской области, горизонт прогнозирования при корректировке показателей Стратегии был продлен до 2020 г. Кроме того, были разработаны и оценены два варианта возможного развития Новосибирской области, по-разному отражающих глубину и продолжительность кризисных проявлений в социально-экономическом развитии региона (табл. 2.2). Расчеты по сценариям проводились на основе макроэкономической и межотраслевой модели Новосибирской области[1].

Таблица 2.2

Рост основных показателей в сценариях влияния кризиса на развитие Новосибирской области, 2020 год к 2007, раз

Показатель	Сценарий	
	«мягкий»	«жесткий»
Валовой региональный продукт	2,33	2,03
Инвестиции в основной капитал	3,36	2,67
Численность населения	1,07	1,05
Численность занятых	1,08	1,06
Доля накопления основного капитала в валовом региональном продукте	1,44	1,32
Производительность труда	2,16	1,92
Средняя заработная плата	2,35	1,95

[1] Обоснование, расчет и анализ сценариев выполнялись д.э.н. Н.И. Сусловым и д.э.н. С.А. Суспицыным.

Сценарий мягких последствий кризиса для Новосибирской области («мягкий» сценарий). Его основные задающие условия состоят в следующем.

1. Продолжительность заметных проявлений финансового кризиса ограничено периодом до 2010 г. Их влияние в этом периоде будет связано с замораживанием начала новых строек, что приведет к сокращению инвестиций примерно на 20–25%.

2. Сократится платежеспособный спрос, причем в некоторых сегментах рынка (строительство жилья, часть автомобильного рынка, пропорциональная сокращению масштабов автокредитования, и др.) достаточно заметно.

3. На предприятиях и организациях произойдут секвестирование определенных расходов, рационализация структуры и численности персонала, сужение непрофильной деятельности.

4. Состояние рынка труда (уровень безработицы) и численность населения в 2010 г. будут близкими к показателям на начало 2008 г.

Основной вывод по развитию социально-экономической ситуации в предпосылках и ограничениях первого сценария состоит в том, что к концу 2010 г. негативные проявления финансового кризиса в основном закончатся. В условиях само- и индуцированного «оздоровления» экономики сохраненный социально-экономический потенциал области будет способен к реализации масштабных задач, сформулированных в Стратегии развития области, с непринципиальными их корректировками по масштабам и срокам ее реализации.

Сценарий с глубоким прорастанием кризиса («жесткий» сценарий). Второй сценарий более пессимистично оценивает развитие социально-экономической ситуации в стране и в Новосибирской области. Согласно ему, «дыхание» кризиса распространится более широко за пределы финансового сектора и более сильно затронет реальное производство. Это произойдет, во-первых, ввиду большего сокращения платежеспособного спроса в большем числе отраслей экономики и, во-вторых, в результате сжатия источников финансирования операционной и инвестиционной деятельности компаний. Во всяком случае, и в этом сценарии в динамике долгосрочного развития удается приблизиться к целевым установкам Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, правда в основном для периода 2015–2020 гг. и далее.

Так как в настоящее время отсутствует общее представление о долгосрочных последствиях мирового кризиса, был разработан и исследован также «форс-мажорный» сценарий развития Новосибирской области, отражающий возможное, хотя и менее вероятное, сочетание особо неблагоприятных событий. На национальном уровне в качестве таких событий могут рассматриваться[1]:

• более глубокие масштабы мирового кризиса и продолжение его углубления в 2009–2010 гг.;

• исчерпание на этом фоне накопленных резервов Стабилизационного фонда и фонда развития; отказ от сохранения защищенных статей бюджетных расходов; более масштабное секвестирование бюджетных обязательств; включение «печатного станка» с раскруткой инфляционной спирали; резкое сокращение инвестиционных программ и т.д.

Предполагалось, что на субфедеральном уровне при таком развитии событий скорее всего произойдет смена модели функционирования региональных экономик – от модели развития к модели выживания, что будет сопровождаться:

• прекращением инвестиционных обязательств федерального бюджета по ранее принятым программам и проектам в разной степени готовности или их масштабным сокращением;

• сокращением инвестиционных программ консолидированного бюджета регионов до абсолютного минимума, определяемого чрезвычайными обстоятельствами капитального ремонта жизненно важных инфраструктурных объектов;

• замораживанием номинальной заработной платы и снижением реальных денежных доходов населения.

Модельные расчеты показали, что наилучшим итогом социально-экономического развития Новосибирской области в этих условиях будет выход к концу 2010 г. на уровень 2007 г. (возможно – на уровень 2008 г.) с потерей темпа развития в три–пять лет на последующие периоды. По сравнению с первоначальными расчетами, изменения структуры совокупного выпуска становятся еще более направленными в сторону сферы услуг за счет относительного сокращения промышленного производства и особенно строительного комплекса. Более стабильно ведет себя сельское хозяйство, доля которого хотя и уменьшается, но не в такой степени, как при более высоких темпах роста ВРП и совокупного производства.

[1] Напомним, что эти сценарии формулировались в 2008 – начале 2009 гг.

Из отраслей услуг относительно меньше сокращают свою долю транспорт, связь и торговля, что оправдывается их ролью как реализующих наиболее естественные конкурентные преимущества Новосибирской области. Исходя из первоначальных итогов за I квартал 2009 г. и ожидавшихся тенденций для года в целом, становилось понятным, что без заметного экономического спада область не обойдется. Возможности восстановительного роста в 2010 г. также виделись не слишком оптимистичными. В связи с этим прогнозировалось, что уровень ВВП и совокупного производства будет примерно соответствовать 2007 г., а объем инвестиций и строительства – примерно 2006 г. Такой откат назад полностью вызван внешними к Новосибирской области факторами – снижением спроса на продукцию и услуги региона, сокращением финансовых ресурсов, резко усилившимися ограничениями ликвидности. Влияние кризиса на последующие периоды, с затуханием, доходящим до 2015–2020 гг., будет в основном связано с влиянием лаговых последствий нарушения нормальных пропорций инвестиционного процесса (соотношения начинаемых, продолжаемых и завершаемых строек). Более подробно предпосылки и основные результаты сценариев среднесрочного и долгосрочного развития Новосибирской области отражены в [*Суспицын, Суслов, 2009*].

2.3.5. Оценка рисков, механизмы управления реализацией Программы и ее эффективность[1]

Из системы рисков, которым подвержена региональная экономика Новосибирской области, выделялись внешние и внутренние источники угроз и неопределенностей. Первые являются характеристиками среды и находятся вне сферы влияния региональных органов власти, однако требуют учета и наличия адаптационных механизмов. Вторые же локализованы и поддаются корректировке методами и инструментами, находящимися в юрисдикции региональной администрации.

Современный мировой кризис относится к первой категории рисков, основные его проявления в России состоят в общей нестабильности финансовой системы, обострении социальных проблем, замедлении экономического роста, сокращении бюджетных и внебюджетных ресурсов развития и снижении доверия к контр-

[1] Раздел подготовлен совместно с д.э.н. Е.А. Коломак и д.э.н. Н.А. Кравченко.

агентам. Эти изменения затронули в меньшей или большей степени все регионы страны, и Новосибирская область не является исключением. Они выдвинули, с одной стороны, серьезные новые задачи, которые требуют эффективных и оперативных решений, с другой стороны, спрос на антикризисные меры сформировал общественную поддержку государственному регулированию, и активизация государственного вмешательства связывается с позитивными ожиданиями.

Глобальный кризис определял усиление напряженности финансовых ресурсных ограничений Программы. Кроме того, он усугублял ряд локальных проблем Новосибирской области и создавал дополнительные риски, которые включают:

- снижение финансовой поддержки со стороны федеральных органов власти крупных инвестиционных и инфраструктурных проектов, что затруднит решение проблемы устаревших основных фондов и отставания в развитии производственной и коммунальной инфраструктуры;
- рост межрегиональной конкуренции внутри страны за привлечение инвестиционных и финансовых ресурсов;
- сокращение федерального финансирования учреждений Сибирского отделения РАН в Новосибирской области и возобновление остроты проблемы престижности труда в научной сфере;
- усиление давления миграционных потоков из соседних регионов, сопровождающееся ростом структурного дисбаланса на рынке труда и социальной напряженности;
- сокращение бюджетных и внебюджетных ресурсов области, направляемых на сокращение неравномерности развития районов Новосибирской области;
- снижение финансирования программ инновационного развития и стимулирования восприимчивости реального сектора к инновациям.

Система рисков определяла в качестве основных ограничений реализации Программы три категории ресурсов: финансы, труд и мощности инфраструктурных сетей, главным образом, энергетических. Так, было показано, что в Новосибирской области дефицит кадров, который испытывала экономика области в 2008 г., хотя и сохранится в перспективе, однако напряженность баланса трудовых ресурсов не должна существенно вырасти. Дополнительным фактором, работающим в данном направлении, является положительное ожидание от кризиса, состоящее в струк-

турном обновлении экономики и в освобождении экономики от неэффективных, с низкой производительностью труда предприятий. Напряженность балансов энергетических ресурсов до 2015 г. будет определяться, с одной стороны, темпами роста новых генерирующих мощностей областной электроэнергетики, реконструкцией и модернизацией малой энергетики, с другой стороны, масштабами внедрения энергосберегающих технологий и эффектами либерализации рынка электроэнергии.

Были сформулированы *механизмы управления* реализацией Программы, которые включали следующие элементы:

- систему управления программой;
- систему целевых программ, направленных на решение комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области;
- экономические и административные методы стимулирования и контроля;
- мониторинг, анализ и оценку эффективности и степени достижения целей программы;
- информационное обеспечение программы;
- прогнозирование и планирование программных мероприятий.

Были сформулированы требования *к мониторингу, анализу и оценке эффективности и степени достижения целей Программы*. Система непрерывного мониторинга обеспечивает сопоставимый анализ фактически достигнутых результатов и прогнозно-целевых показателей Программы, контроль хода осуществления Программы, а также влияние результатов Программы на уровень социально-экономического развития области. Система мониторинга необходима для обеспечения своевременных корректировок параметров и механизма реализации Программы и уточнения ее целевых показателей.

Мониторинг и оценка результатов реализации Программы должны проводиться на основе следующих основных групп показателей:

- индикаторы достижения целей Программы;
- показатели выполнения задач по каждой цели;
- показатели выполнения мероприятий Программы;
- ожидаемые результаты реализации политики по каждому сектору (отрасли);
- эффективность расходования финансовых средств;

• экономическая эффективность и социальная значимость программных мероприятий.

Материалы мониторинга используются для создания и ведения базы данных по вопросам реализации Программы.

Информационное обеспечение программы. Большое значение для реализации Программы имеет создание системы информационной поддержки. Комплекс мер, направленных на решение этой задачи, включает:

• организацию информационных потоков между департаментом стратегического управления и планирования Новосибирской области, органами государственной власти, координирующими долгосрочные целевые и ведомственные программы, и исполнителями программных мероприятий;

• выделение системы индикаторов, включенных в систему информационного обмена, с указанием периодичности их представления участниками реализации Программы;

• создание технической основы для устойчивой работы информационной базы данных и системы обмена данными;

• создание институтов, обеспечивающих информационную открытость реализации Программы.

Система индикаторов информационной поддержки должна позволять:

• контролировать сроки, расходование средств и получение результатов программных мероприятий;

• координировать и синхронизировать реализацию проектов, целевых программ и отдельных мер;

• корректировать ход реализации программы и маневрировать бюджетными и внебюджетными ресурсами;

• эффективно управлять реализацией Программы;

• оценивать степень реализации как отдельных проектов и целевых программ, так и всей программы.

Кроме того, отдельные ресурсы информационной поддержки могут быть предоставлены организациям, привлекаемым и заинтересованным в сотрудничестве: отраслевым и региональным ассоциациям, деловым союзам и др. Они могут включать:

• свод информации по инвестиционным проектам, бизнес-планам и проектно-сметной документации в целях привлечения потенциальных инвесторов;

• информацию для инвесторов об имеющихся в области возможностях для вложения средств в рамках государственно-частного партнерства;

• активное продвижение идей Программы через организацию обсуждений (в том числе через Интернет);

Система программных мероприятий формируется на основе принятых концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области и отражает приоритетность и возможное ресурсное обеспечение отдельных мероприятий (рис. 2.10).

Конкретные программные мероприятия разрабатываются соответствующими подразделениями администрации Новосибирской области и включают перечень и содержание основных работ, необходимых для решения поставленных задач, последовательность и сроки их реализации, обоснованную оценку потребностей в материально-технических, информационных и трудовых ресурсах, оценку необходимого финансового обеспечения за счет различных источников, ожидаемые измеримые результаты осуществления мероприятия в терминах достижения поставленных целей и задач, ответственных исполнителей.

Рис. 2.10. Система мероприятий по реализации стратегических документов социально-экономического развития Новосибирской области

По итогам каждого года департамент стратегического управления и планирования Новосибирской области проводит сравнительный анализ прогнозно-целевых показателей Программы и фактически достигнутых результатов, а также оценивает влияние результатов реализации мероприятий Программы на уровень экономического и социального развития Новосибирской области.

По результатам анализа готовятся предложения о мерах по своевременной корректировке Программы и уточнению основных целевых показателей, их согласованию со Стратегией развития области и с другими плановыми документами среднесрочного и краткосрочного характера.

Эффективность реализации Программы. Оценка эффективности реализации Программы исходила из следующих основных положений:

1. Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период 2009–2015 гг. является частью мер по достижению стратегических целей развития области, степенью достижения этих целей определяется эффективность программных мероприятий. В связи с этим индикаторы эффективности реализации Программы должны включать ключевые характеристики уровня экономического и социального развития области, а также ряд других ключевых индикаторов, зафиксированные в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г., для обеспечения сопоставимости и синхронизации результатов по этим двум документам долгосрочного и среднесрочного планирования.

2. Программа социально-экономического развития Новосибирской области является частью общей системы государственного планирования и наряду с областными перспективными разработками связана со среднесрочными и долгосрочными плановыми документами федерального уровня и ведомственными целевыми программами. Это определяет необходимость выделения группы индикаторов эффективности, которые отражают вклад области в достижение целей развития страны, национальных проектов и отраслевых программ.

3. Индикаторы эффективности Программы социально-экономического развития Новосибирской области должны включать как интегральные оценки реализации Программы в целом, так и оценки отдельных целевых программ, ключевых проектов и мероприятий.

4. Оценка эффективности Программы социально-экономического развития Новосибирской области формируется на основе системы мониторинга, опирается на доступную информацию, используя, главным образом, существующую систему статистического учета, планирования и контроля.

5. Важной составляющей системы показателей эффективности Программы социально-экономического развития является оценка эффективности работы исполнительных органов государственной власти области по ее реализации и формированию механизмов государственно-частного партнерства.

Система оценки эффективности выполнения Программы включает несколько взаимосвязанных групп показателей, которые позволяют анализировать как отдельные направления, так и связь многоуровневых целей Программы. Сущность принципа эффективности и сформулированные выше требования определили следующий состав системы оценок эффективности Программы:

1. Индикаторы степени достижения целей Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, которые включают: индексы физического объема валового регионального продукта, темпы роста валового регионального продукта на душу населения, темпы роста численности населения области, численность населения области, рейтинг области среди субъектов РФ по абсолютным показателям производства, рейтинг области среди субъектов РФ по состоянию культуры, рейтинг области среди субъектов РФ по активности инновационных процессов, долю собственных доходов в консолидированных бюджетных доходах области.

2. Индикаторы вклада области в решение национальных и межрегиональных программ (Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепцию совершенствования региональной политики в Российской Федерации, Стратегию социально-экономического развития Сибири до 2020 года и национальные проекты): индексы физического объема валового регионального продукта, валовой региональный продукт на душу населения, отношение валового регионального продукта на душу населения к среднему уровню по РФ, отношение валового регионального продукта на душу населения к среднему уровню по Сибирскому федеральному округу, индексы темпа роста конечного потребления, конечное потребление на душу населения, отношение конечного потребле-

ния на душу населения к среднему уровню по РФ, отношение конечного потребления на душу населения к среднему уровню по СФО, индексы динамики физического объема инвестиций, отношение темпов роста инвестиций к среднему уровню по РФ, отношение темпов роста инвестиций к среднему уровню по СФО.

3. Индикаторы степени достижения общих целей Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период 2009–2015 гг., которые объединяют экономические, финансовые, социокультурные и экологические показатели. Экономические показатели эффективности Программы включают: индексы физического объема валового регионального продукта, валовой региональный продукт на душу населения, уровень инфляции, индекс промышленного производства, темпы роста электропотребления, темпы роста потребления первичных топливно-энергетических ресурсов, индекс физического объема инвестиций в основной капитал, отношение экспорта к импорту, темп роста продукции сельского хозяйства, темп роста объема платных услуг на душу населения, густоту автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, темп роста объема транспортных услуг на душу населения, темп роста объема услуг связи на душу населения, долю инновационных товаров, работ, услуг, удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации. Финансовые показатели включают: доходы консолидированного бюджета области, налоговые доходы консолидированного бюджета области, долю собственных доходов консолидированного бюджета области, общий финансовый результат по области (прибыль минус убытки), прибыль в промышленности, рентабельность сельскохозяйственных предприятий. Социокультурные и экологические показатели объединяют: ожидаемую продолжительность жизни при рождении, численность постоянного населения, среднемесячную заработную плату на одного работника, уровень бедности, темп роста реальных располагаемых денежных доходов населения, уровень зарегистрированной безработицы, темп роста ввода в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования, среднюю обеспеченность населения площадью жилых квартир, долю жилищного фонда, размещенного в ветхих и аварийных строениях, объем коммунальных услуг на душу населения, долю занятого населения с высшим профессиональным образованием, улавливание загрязняющих атмосферу веществ, объем оборотной и последовательно используемой воды.

4. Индикаторы степени выполнения отдельных целевых программ, проектов и мероприятий, перечень этих показателей приведен в разработанных концепциях программ.

5. Оценки эффективности работы исполнительных органов государственной власти области (должны использоваться оценки, разработанные на федеральном уровне для мониторинга качества управления на региональном уровне).

В табл. 2.3 представлены основные индикаторы, по которым должна оцениваться эффективность реализации Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г.. Эти индикаторы отобраны из списка индикаторов, предложенных в концепциях каждой целевой задачи, однако на верхнем сводном уровне в качестве оценочных показателей достижимости обозначенных в Программе основных целей и задач выбрано лишь по три-четыре ключевых индикатора для каждой целевой задачи.

Определенные «Программой–2015» важнейшие комплексные задачи социально-экономического развития региона выступают в качестве основы для разработки и реализации политики органов власти и управления, направленной на рост уровня и качества жизни населения Новосибирской области, обеспечение стабильного роста конкурентоспособности и повышение инвестиционной привлекательности Новосибирской области.

Решение поставленных Программой задач позволит Новосибирской области стать экономическим лидером в Сибирском федеральном округе, а также усилить свои конкурентные позиции в России по ряду социально-экономических индикаторов, в том числе:

* по уровню развития инновационной сферы;
* по предпринимательской активности населения и числу малых предприятий;
* по производству сельскохозяйственной продукции;
* по объему розничного товарооборота;
* по объему грузо- и пассажироперевозок и ряду других.

Прогнозировалось, что к 2015 г. валовой региональный продукт возрастет в 1,3–1,4 раза по сравнению с 2008 г. и достигнет величины порядка 550 млрд руб.; производительность труда увеличится более чем в 1,5 раза; более чем в 7 раз вырастет доля инновационной продукции в выпуске промышленности.

Таблица 2.3

Сводные индикаторы Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г.

Показатель – целевой индикатор	Единица измерения	2008 (оценка)	2015
1	2	3	4
Обобщающие показатели социально-экономического развития региона			
Доля ВРП Новосибирской области в ВВП России	%	1,05	1,5–1,7
Производство ВРП, место в СФО	1–2	4	2
Индекс развития человеческого потенциала	0–1	0,800	0,846
Рейтинг инвестиционной привлекательности («Эксперт»)	Шкала рейтинга	2В	3А
Долгосрочный кредитный рейтинг Новосибирской области (Fitch)	Шкала рейтинга	ВВ	ВВВ
Показатели решения комплексных задач социально-экономического развития			
1. Совершенствование развития и размещения производительных сил			
Сокращение внутрирегиональной дифференциации:			
Рост численности населения	раз к 2008 г.	1	1,04
Рост инвестиций на душу населения	раз к 2008 г.	1	2,2
Рост средней заработной платы на душу населения	раз к 2008 г.	1	1,8
В том числе в 2015 г. по отношению к 2008 г.:		*Новосибирск*	*Остальная территория*
Рост (снижение) численности населения		*1,04*	*0,97*
Рост инвестиций на душу населения		*2,7*	*2,0*
Рост средней зарплаты на душу населения		*1,8*	*1,95*
2. Развитие общественной инфраструктуры в Новосибирской области			
Наличие региональных нормативов градостроительного проектирования	%	0	100
Наличие отраслевых стандартов и условий оказания услуг общественной инфраструктуры	%	0	100
Отклонение от норматива обеспеченности общественной инфраструктурой населения Новосибирской области	%	Снижение отклонения	Снижение отклонения
3. Развитие инновационной деятельности в экономике и социальной сфере на территории Новосибирской области			
Доля высокотехнологичного сектора (продукция и услуги) в ВРП	%	15,0	23,0
Доля предприятий, осуществляющих инновации, в общем количестве предприятий	%	5,0	20,0
Доля инновационной продукции в выпуске промышленности	%	2,0	15,0

Продолжение табл. 2.3

1	2	3	4
Ежегодный прирост числа малых инновационных предприятий	ед.	15	35-40
4. Совершенствование образования и эффективное использование кадрового потенциала			
Индекс воспроизводства рабочей силы (отношение средней номинальной начисленной заработной платы к минимальному потребительскому бюджету (ПБ = 2ПМ)	раз	1,5	2,0
Уровень общей безработицы	%	7,2	5,5
Доля работников, не имеющих профессионального образования	%	22,8	15,0
Доля занятых на предприятиях малого и среднего бизнеса	%	12,8	20,0
5. Совершенствование транспортной инфраструктуры			
Плотность автодорог общего пользования	км/1000 кв. км	76	105
Плотность автодорог общего пользования с твердым покрытием	км/1000 кв. км	60	85
Обеспеченность жителей складскими площадями	кв.м/1000 чел	54	75
Средняя скорость движения городского пассажирского транспорта	км/ч	17,0	23,0
6. Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда в Новосибирской области			
Новое жилищное строительство, по всем видам застройщиков (индивидуальные-малоэтажные, многоэтажные) и всех форм собственности	млн кв. м общей площади	1,4	1,0
Жилищное благосостояние населения (прирост жилого фонда с учетом выбытия)	кв. м общей площади на 1 жителя	20,5	22,6
Развитие социального жилья для обеспечения установленных законом категорий граждан (ветераны, инвалиды, сироты и т.д.)	число семей	250	250
7. Развитие энергетики, повышение энергоэффективности и энергобезопасности Новосибирской области			
Душевое потребление электроэнергии	отн. ед. (к 2008 г.)	1,000	1,181
Индекс энергетической стоимости ВРП по электроэнергии	отн. ед. (к 2008 г.)	1,000	0,639
Суммарный экономический эффект от реализации потенциала энергосбережения электроэнергии и первичных ТЭР	млрд руб./год по тарифам 2007 г.	2,320	2,162

Окончание табл. 2.3

1	2	3	4
8. *Охрана окружающей среды Новосибирской области*			
Выбросы загрязнений в атмосферный воздух от стационарных источников	тыс. т	201	160–180
Выбросы загрязнений в атмосферный воздух от передвижных источников	тыс. т	375	430–450
Забор воды из природных водных объектов	млн куб. м	720	520–570
Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты	% от общего объема сброса	25	20–22
Использовано и обезврежено отходов производства и потребления	% от общего объема отходов	37	45–47
9. *Укрепление здоровья населения, повышение демографического потенциала Новосибирской области, формирование здорового образа жизни и условий его реализации*			
Ожидаемая продолжительность жизни (при рождении)	лет предстоящей жизни	67,43	70,0
Суммарный коэффициент рождаемости	чел. на 1 женщину	1,358	1,6
Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности детей	%	60,3	65,0
Коэффициент смертности населения трудоспособного возраста	чел. на 100000 населения	706,4	500,0
10. Формирование условий для развития духовности, высокой культуры и нравственного здоровья населения области			
Доля обучающихся в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального и среднего профессионального образования, получающих образование по программам духовно-нравственного развития	%	15	45
Доля эфирного времени на новосибирских теле- и радиоканалах, посвященного пропаганде культуры, духовности и нравственности	%	5	15
Доля населения, положительно оценивающего изменения в сфере культуры	%	-	50
Число проводимых в Новосибирской области культурных мероприятий всероссийского и международного уровня в год	ед.	15	40
11. Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни			
Соотношение среднедушевых доходов с величиной прожиточного минимума	разы	1,1	2,0
Уровень бедности сельского населения	%	25–30	15–20
Сальдо миграции по сельской местности (разница между числом прибывших и выбывших)	человек	–854	0

Одним из важнейших результатов реализации Программы будет повышение и выравнивание уровня жизни населения на всей территории Новосибирской области, прежде всего за счет рациональной пространственной организации экономики и обеспечения доступа к стандартам общественных услуг всех жителей региона. Благоприятные сдвиги в экономике и социальной сфере позволят Новосибирской области выйти на новый уровень конкурентоспособности и значительно повысить свою привлекательность как места жизни, работы, размещения производств и создания новых рабочих мест. Достижение перечисленных выше количественных показателей будет сопровождаться позитивными качественными изменениями, прежде всего в повышении эффективности производства, расширении инновационной, предпринимательской и социальной активности населения, развитии общественной инфраструктуры, развитии человеческого потенциала, росте культуры и духовности и развитии общественных инициатив.

2.3.6. Концепции решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области

Как отмечалось выше, Концепция Программы социально-экономического развития Новосибирской области состоит из двух частей (томов) – первого «сводного» тома и тома с изложением концепций решения приоритетных комплексных задач. Эти концепции составляют «ядро» всей Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г., поскольку именно в них отражены «идеология» и «тактика» решения основных и приоритетных социально-экономических задач региона. Они должны послужить основой разработки и реализации других управленческих документов – целевых комплексных программ и подпрограмм.

Следует отметить, что разработка концепций решения комплексных задач в недрах разработки общей Программы социально-экономического развития субъекта Федерации является своеобразным «ноу-хау» Программы по Новосибирской области. В известных нам программных документах на среднесрочную перспективу дело ограничивалось сводным томом, в который были также включены основные программные мероприятия (или про-

сто указывался перечень целевых программ с объемами финансирования). Этого явно недостаточно. Например, если бы авторы Концепции Программы по Новосибирской области ограничились лишь подготовкой первого тома, то даже при самом высоком качестве подготовки данного материала он бы фактически представлял собой областную стратегию социально-экономического развития, спроецированную на среднесрочную перспективу и детализированную по ряду параметров и индикаторов. В этом случае нереализуемой оставалась бы задача оптимизации управленческих решений по достижению основных целевых задач и параметров развития.

Именно поэтому разработке концепций решения комплексных задач было уделено особое внимание, и здесь интерес представляет сама процедура их разработки, обсуждения и утверждения. Остановимся на этом вопросе более подробно и на этом примере постараемся рассмотреть практическую реализацию важнейшего принципа стратегического планирования – поиска баланса интересов и использования различных «согласительных процедур».

Одиннадцать концепций были разработаны на основе постановления губернатора Новосибирской области от 17.4.2009 г. № 164 «О разработке концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области». Заметим, что первоначально было принято решение о разработке концепций долгосрочных целевых программ с теми же наименованиями, что было логично: в рамках общей Программы социально-экономического развития Новосибирской области разрабатываются специализированные целевые программы, которые должны стать основным рабочим инструментом в деятельности органов исполнительной власти региона по решению приоритетных задач развития региона.

Однако первый опыт разработки проектов (макетов) концепций таких целевых программ показал, что их формулировки являются слишком общими и слишком «комплексными» для традиционных целевых программ, в них аккумулировались большое число специализированных целей и задач, многие из которых сами претендовали на статус областных целевых программ. Поэтому было принято правильное решение о трансформации таких концепций в концепции решения комплексных задач, на основе которых и в самостоятельном режиме будут разрабатываться

в случае необходимости особые целевые программы Новосибирской области.

Для разработки данных концепций постановлением губернатора Новосибирской области был учрежден состав рабочих групп, в которые наряду с сотрудниками администрации региона входили эксперты и специалисты их других организаций. В том числе в составе каждой рабочей группы были представители Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, которым было поручено готовить основные материалы и тексты данных концепций.

Были подготовлены методические рекомендации по разработке концепций решения комплексных задач, в которых указывалось, что они являются документами политико-управленческого характера, определяющими основы формирования и реализации политики органов власти в той или иной сфере и что каждая концепция должна включать:

1) *анализ ситуации* и выявление действующих и будущих вызовов;

2) *постановку целей* как желаемого состояния решения по поводу поставленной комплексной задачи социально-экономического развития;

3) постановку *системы задач*, обеспечивающих достижение поставленной цели или системы целей с учетом их приоритетности и очередности, а также альтернативных путей их решения. Задачи формируются с указанием целевых индикаторов, позволяющих оценить степень их решения, и сроков решения. Целевые индикаторы имеют следующие характеристики: четкое определение/наименование, указание на источник информации, периодичность сбора информации, целевое значение и единицу измерения;

4) *механизмы и направления реализации мероприятий*, необходимых для достижения целей и решения поставленных задач;

5) *оценку ресурсных возможностей*, которая включает: а) оценку потребностей в материально-технических, информационных и трудовых ресурсах, необходимых для достижения поставленных целей и задач; б) оценку необходимого финансового обеспечения из различных источников (средства бюджета Новосибирской области, федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований, внебюджетные средства).

Рис. 2.11. Цели развития – долгосрочные комплексные задачи социально-экономического развития Новосибирской области до 2015 г.

При подготовке данных концепций авторы исходили из того, что рассматриваемые комплексные задачи связаны с реализацией основных долгосрочных целей Программы социально-экономического развития области: развитием человеческого потенциала, повышением конкурентоспособности всех сегментов экономики и социальной сферы региона, качественным усилением инновационной направленности развития, оптимизацией пространственного развития Новосибирской области (рис. 2.11).

Перед вынесением обсуждения каждой концепции на Совет администрации Новосибирской области все проекты концепций проходили стадию многочисленных предварительных обсуждений и согласований в рабочих группах, и в большинстве из них были полностью согласованы позиции разработчиков из творческого коллектива ИЭОПП СО РАН с руководством профильных департаментов администрации области и с членами соответ-

ствующих рабочих групп. В этих случаях авторские варианты проектов концепций решения целевых задач, подготовленные в ИЭОПП СО РАН, были приняты за основу финальных вариантов концепций. Но в ряде концепций у разработчиков ИЭОПП и представителей администрации Новосибирской области и других экспертов, привлекаемых к работе, возникало разное видение направлений решения данной задачи, разное понимание основных целевых установок, механизмов реализации, и эти противоречия должны были устраняться уже не в рамках рутинной деятельности утвержденных рабочих групп, а на публичном обсуждении проектов концепций на заседаниях Совета администрации Новосибирской области.

Покажем это на конкретных примерах двух концепций.

При разработке *Концепции «Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда Новосибирской области»* столкнулись два альтернативных подхода: традиционный подход группы разработчиков, отражающих позицию управления капитального строительства Новосибирской области, и концепция решения данной задачи, предложенная в ИЭОПП СО РАН д.э.н. О.Э. Бессоновой. Суть разногласий заключалась в том, что в варианте концепции, разработанной в недрах администрации, акцент делался на дальнейшем наращивании жилищного строительства в Новосибирской области с акцентом на развитие жилищных строительных кооперативов. В концепции ИЭОПП СО РАН было показано, что используемая в настоящее время модель жилищного рынка исчерпала себя, давая наживаться на этой проблеме почти всем: строительным компаниям, существенно завышающим цены на объекты промышленного и гражданского строительства; банкам, оформляющим ипотечные кредиты под грабительские проценты; многочисленным риэлтерским конторам, паразитирующим на рынке жилья; муниципальным властям, выставляющим площадки на аукционы под застройку по немыслимым расценкам. В проигрыше только рядовой гражданин, для которого покупка жилья становится абсолютно нереальным делом. Поэтому нужно не механическое увеличение объемов жилищного строительства, а реализация новых институциональных условий, воплощенных в новой жилищной стратегии для региона.

На основе анализа фактического материала было показано, что в настоящее время используемая в жилищном сегменте институциональная среда исчерпала свой потенциал в связи с резким свертыванием объемов коммерческих ипотечных кредитов и кредитной массы для застройщиков. В ней отсутствуют механизмы обеспечения жильем работающих в госсекторе и бюджетной сфере. Накоплены обязательства государства перед социально незащищенными группами населения, стоящими в очередях уже более 15–20 лет, а организационные формы реализации социальных программ на коммерческой основе не удовлетворяют современным государственным стандартам, поскольку увеличивают риски нецелевого использования бюджетных средств. Ситуация усугубляется тем, что до сих пор не выработано понимание, каковы должны быть финансовые и организационные механизмы, которые бы обеспечили доступность жилья (пока для 80% населения Новосибирской области приобретение нового жилья фактически невозможно). Любое субсидирование, в том числе процентной ставки по ипотечным кредитам, лишь консервирует сложившуюся ситуацию.

В концепции ИЭОПП СО РАН была предложена новая многосекторная жилищная модель для Новосибирской области, включающая:

1. Коммерческий сектор жилищной модели – на платной основе по рыночным ценам или по частной ипотеке с рыночным процентом, или с использованием накопительных схем.

2. Государственный сектор жилищной модели – на платной основе, с беспроцентной рассрочкой на 8–10–20 лет по госценам. Неотъемлемыми элементами этого сектора жилищной модели должны стать *государственный заказ* и *государственный контракт*. Госзаказ и госконтракт должны стать эффективными механизмами снижения необоснованного роста цен и регулирования объема строительства определенного типа жилищного стандарта с целью балансирования реального платежеспособного спроса с адекватным предложением жилья.

3. Социальный сектор жилищной модели – на бесплатной или частично платной основе (включая взнос в виде старой квартиры) для очередников и определенных законодательством РФ групп населения.

4. Арендный сектор жилищной модели – частная аренда по рыночным ценам, гостиницы, общежития по установленным тарифам.

5. Сектор жилого фонда предприятий и организаций – на платной основе по рыночным ценам, в рассрочку по государственной ипотеке, для служебного жилья.

В нашем варианте концепции решения комплексной задачи «Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда Новосибирской области» было показано, что для устойчивого развития жилищного сегмента экономики необходимы оба сектора: государственный и рыночный. Рыночный сектор построен на отношениях непосредственной оплаты жилья при покупке либо оплаты в рассрочку в форме ипотечных кредитов, процент по которым регулируется рыночной ситуацией. Государственный сектор также должен прийти к выработке новых современных институтов кредитования населения в форме государственной и социальной ипотеки (более подробно об этих предложениях см. [*Бессонова, 2009*]).

На первом этапе подготовки проекта данной концепции не удалось согласовать позиции сторон, поэтому на заседании Совета администрации Новосибирской области, на котором обсуждалась концепция, подготовленная под эгидой управления капитального строительства региона, автор книги выступил с ее критикой и обоснованием альтернативной концепции, подготовленной в ИЭОПП СО РАН. В результате было принято решение о доработке представленных материалов. Длительные дебаты альтернативных групп разработчиков в конце концов привели к желаемому результату: удалось скомпоновать удачный вариант итогового документа, который синтезировал обе позиции, и позднее на другом заседании Совета администрации Новосибирской области он был в основном одобрен. В итоге на основе использования согласительных процедур был найден необходимый баланс интересов, который получит в дальнейшем отражение в конкретных мерах властных структур по активизации жилищного строительства в регионе на основе использования многосекторной жилищной модели.

Не менее сложная коллизия возникла при подготовке концепции решения комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала». Сама проблема

является чрезвычайно актуальной для Новосибирской области, поскольку дефицит квалифицированных кадров серьезно ограничивает развитие приоритетных сегментов экономики региона. Сложность подготовки концепции решения этой задачи состояла также в том, что в данной концепции должны были гармонично решаться проблемы как формирования и использования кадрового потенциала, так и необходимой для этого системы образования в регионе. И, соответственно, должны быть отражены и увязаны интересы трех профильных департаментов администрации: департамента труда и занятости населения; департамента науки, инноваций, информатизации и связи; департамента образования.

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН подготовил свою версию концепции решения данной задачи[1], которая была согласована с департаментами труда и занятости населения и департамента образования администрации Новосибирской области. В то же время департаментом науки, инноваций, информатизации и связи (ДНИИС) была подготовлена самостоятельная версия, которую было весьма трудно «состыковать» с версией ИЭОПП СО РАН, и суть разногласий состояла в следующем.

С одной стороны, в концепции ДНИИС совершенно правильно была определена генеральная цель решения комплексной задачи: *развитие человеческого потенциала Новосибирской области и его эффективное использование на рынке труда путем совершенствования системы непрерывного образования (общего и профессионального) и создания условий для эффективной занятости населения.* Ключевым понятием в концепции является человеческий потенциал (кстати, его формулировки в данном варианте концепции были не вполне удачны), это объединяло оба варианта и выгодно отличало их от других постановок проблемы, в которых говорилось только о трудовом и кадровом потенциале.

С другой стороны, эта верно сформулированная цель не находила адекватного развития по всей цепочке задач и проблем. В данном варианте концепции было отчетливо видно смещение акцента в сторону решения проблем высшего образования в регионе в контексте формирования лишь высококвалифицированных кадров для инновационного сегмента экономики. В принципе,

[1] Подготовлена д.с.н. З.И. Калугиной, к.э.н. И.И. Харченко и научным сотрудником Н.М. Арсентьевой.

такая постановка вопроса, по-видимому, имела бы смысл при разработке аналогичной концепции только для г. Новосибирска. Однако в Новосибирской области в целом не менее серьезной проблемой является проблема повышения конкурентоспособности не только в сегменте высококвалифицированного труда, но и в сегменте массовых профессий, в сфере занятости в сельской местности и т.д.

Если рассматривать концепцию под этим углом зрения (а не только с позиции развития технопарковой идеологии, на что делался упор в данном документе), то, как нам представляется, в ней не вполне удалось гармонически связать проблемы эффективного *использования* кадрового потенциала и развития всей системы образования (начального, среднего, высшего, профессионально-технического). Смещение акцентов в сторону формирования кадров при относительно слабой проработке проблем их эффективного использования было достаточно очевидно.

В варианте концепции, подготовленном в ИЭОПП СО РАН, был сделан акцент на том, что эффективное использование трудового потенциала в условиях рыночной экономики, дающее возможность получения приемлемых доходов, достигается через *конкуренцию на рынке труда*. И здесь образование выступает главным фактором, обеспечивающим успешную конкуренцию, поэтому образование в данном контексте играет *инструментальную роль* по отношению к кадровому потенциалу. Именно с этих позиций (конкурентоспособности человека на рынке труда) и следует анализировать проблемы, которые характеризуют и сферу занятости, и качество трудового потенциала, и т.д. По нашему мнению, при анализе проблем сферы занятости можно выделить условно два «полюса»:

1) высокий уровень образования одних групп населения (преимущественно городского) и недостаточное количество соответствующих им по качеству рабочих мест, что проявляется в дисбалансе между уровнем образования работников и запросами рынка труда;

2) низкий уровень образования (общего и профессионального) других групп населения (преимущественно сельского) и отсутствие какой-либо работы вообще, что проявляется в низкой экономической активности населения. Представители этой группы не могут вообще конкурировать на рынке труда.

В нашем варианте концепции комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала» логика ее решения была выстроена по цепочке:

♦ характеристики сферы занятости (условия труда и техническая оснащенность рабочих мест, уровень оплаты, перспективы их развития);

♦ возможности реализации человеческого потенциала занятого населения;

♦ оптимальная структура занятости населения в контексте перспектив развития экономики, ее традиционной и инновационной составляющих;

♦ развитие системы образования для удовлетворения разных секторов экономики области в кадрах.

На заседании Совета администрации Новосибирской области автор также выступил с критикой варианта концепции, предложенной департаментом науки, инноваций, информатизации и связи, и изложил основные пункты концепции ИЭОПП СО РАН. Было принято решение принять эти замечания и подготовить новый вариант концепции, содержащий синтез двух подходов. Роль «арбитра» здесь досталась департаменту стратегического управления и планирования Новосибирской области, который в целом поддерживал основные подходы и принципы разработки концепции, предложенной ИЭОПП СО РАН. В итоге также удалось сформировать компромиссный вариант концепции комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала».

На данных примерах мы постарались показать, что «монополизация» разработки стратегических документов регионального развития (или важнейших блоков этих документов) отдельными профильными департаментами администрации субъекта Федерации может натолкнуться на «подводные камни» в виде:

попыток «приземлить» и упростить решение той или иной комплексной задачи или формирование систем программных мероприятий с целью облегчения ответственности данного департамента за их реализацию в будущем;

попыток доминирования «ведомственного» подхода к реализации задачи, имеющей в своей основе комплексный и системный характер и затрагивающей интересы разных департаментов и управлений администрации, разных бизнес-структур и групп населения.

Для нейтрализации таких опасностей требуется, с одной стороны, наличие в структуре региональных администраций специализированного департамента с большими полномочиями, который должен отвечать за реализацию сводных и системных документов стратегического планирования и иметь для этого серьезные полномочия, дающие ему право и возможность выступать в качестве арбитра при проявлении различных ведомственных претензий и притязаний[1]; с другой – наличие квалифицированных групп экспертов и специалистов, стоящих «над схваткой» и способных высказать научно обоснованные позиции относительно направлений и механизмов решения тех или иных проблем.

Присутствуя на всех заседаниях Совета администрации Новосибирской области, на которых заслушивались эти комплексные программы, и выступая в качестве докладчика и дискутанта, автор может подтвердить, что это были действительно профессионально организованные и неформальные обсуждения ключевых проблем региона. На них зачастую рождались новые неожиданные предложения и рекомендации и в этой связи мы бы даже рискнули сделать вывод, что фактически реализация Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года уже происходила в ходе этих живых и заинтересованных дискуссий. Это, в конечном счете, позволяло выработать консенсусную точку зрения по поводу основных программных мероприятий, реализации стратегических направлений развития региона и подготовить хорошую основу для разработки в рамках финальной версии Программы-2015 системы управленческих политик (например, политики в сфере развития инновационной деятельности в экономике и социальной сфере, политики в сфере развития общественной инфраструктуры, политики в сфере укрепления здоровья населения и повышения демографического потенциала региона и т.д.). В конечном итоге среднесрочная программа социально-экономического развития Новосибирской области стала сильным элементом и важным рабочим инструментом системы стратегического планирования и управления региона.

---

[1] В частности, в Новосибирской области такие функции успешно выполнял департамент стратегического управления и планирования, реорганизованный позже в Министерство экономического развития региона.

Глава 2.4
РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ Г. НОВОСИБИРСКА

Не менее сложной задачей, чем разработка программных документов долгосрочного и среднесрочного развития субъектов Федерации, является разработка стратегий и программ по городам и административным районам. Рассмотрим это на примере разработки Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска и Стратегии социально-экономического развития г. Бердска Новосибирской области, в которых автор принимал активное участие.

Разработка Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска началась в конце 90-х годов прошлого века, т.е. в период, относящийся к десятилетнему системному кризису в России. Бывший в те годы мэром г. Новосибирска В.А. Толоконский обратился в Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН с просьбой о разработке Концепции социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века. Научным руководителем разработки был директор ИЭОПП СО РАН, академик В.В. Кулешов, помимо автора книги и других сотрудников ИЭОПП СО РАН данная работа выполнялась Новосибирским институтом информатики и регионального управления под руководством к.э.н. В.М. Чистякова. Было проведено несколько заседаний группы экспертов и сотрудников мэрии г. Новосибирска в формате «мозгового штурма» и подготовлен вариант Концепции, который обсуждался в сентябре 1999 г. на научно-практической конференции «Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности» [*Концепция…, 2000*].

Следует отметить, что в отличие от периода разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года и Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года, которые готовились с учетом сильных стартовых условий развития региона, накопленных в результате эффективного развития области начиная с 2001–2002 гг., результаты развития экономического и социального потенциала г. Новосибирска в конце 1990-х годов было трудно оценить как удовлетворительные (табл. 2.4).

Таблица 2.4.

Место Новосибирска среди городов – центров субъектов Федерации по удельным показателям социально-экономического положения в 1998 г.*

Наиболее благополучные удельные показатели		Наименее благополучные удельные показатели	
Показатель	Место среди других центров России	Показатель	Место среди других центров России
Количество предприятий и организаций, отнесенное к численности населения	13	Соотношение числа работающих и числа иждивенцев	69
Среднедушевой объем услуг, оказываемых на рубль заработной платы	14	Коэффициент смертности (число умерших на 1000 жителей)	59
Число домашних телефонов на душу населения	14	Число зарегистрированных преступлений на 100 тыс. населения	58
Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений	16	Ввод общей площади жилья на одного городского жителя	54
Обеспеченность одного жителя общей площадью жилья	23	Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 жителей)	48
Среднемесячный размер заработной платы работающих	29	Доля зарегистрированных безработных в общей численности населения	44
		Среднедушевой объем розничной торговли на рубль заработной платы	39

* Из-за отсутствия данных или их несопоставимости не рассматривалось социально-экономическое положение восьми субъектов Российской Федерации. В их числе центры автономных округов, Санкт-Петербург, Москва, столицы Республики Ингушетия и Чеченской республики.

В то же время было очевидно, что Новосибирск обладает серьезным промышленным и интеллектуальным потенциалом, и требовалось найти и сформулировать основные направления перспективного развития, которые позволили бы его реализовать. Это делалось на основе анализа конкурентных преимуществ г. Новосибирска и разработки сценариев развития города на длительную перспективу [*Кулешов и др., 1999*].

С учетом выделенных «точек роста», исходя из стратегических целей развития Новосибирска, сложившихся внешних условий социально-экономического положения города и характера тенденций внутригородской жизни, было показано, что наиболее вероятными и приемлемыми сценариями в первые десятилетия XXI века могут быть следующие:

1. «*Развитие города по инерции*». В этом сценарии предполагалось, что развитие города будет идти в общем русле российской экономической политики в соответствии со складывающимися тенденциями, адаптируясь к происходящим событиям в стране, Сибири, в Новосибирской области. Перспективы города будут определяться в большей мере внешними движущими силами.

2. Ускоренное развитие города в направлении обретения им положения современного промышленного центра и мультимодального транспортного узла, по существу, возврат к основной специализации середины XX века (сценарий «*Новосибирск как промышленно-транспортный центр*»).

3. Ускоренное развитие города как центра производства и потребления научно-исследовательских, инновационных, информационных, образовательных, медико-оздоровительных, финансовых, торговых, транспортных и пр. услуг (сценарий «*Сервисного города*»).

Было показано, что при реализации *инерционного сценария* сохранятся сложившиеся тенденции и в сфере занятости. Научно-технический и производственный потенциал экономики Новосибирска будет продолжать сокращаться, уровень жизни населения радикально не изменится, возможность достижения сравнительно низких темпов экономического роста будет обеспечиваться прежде всего не за счет увеличения инвестиций в реальный сектор экономики или создания или внедрения прогрессивных технологий, а за счет использования части остающихся не загруженными производственных мощностей и иных экстенсивных факторов. Инерционный сценарий развития города не даст качественных сдвигов ни в показателях производства, ни в показателях социальной сферы. Город сможет по этому сценарию развиваться лишь эволюционно и только через десятилетие нового века выйдет на уровень 1989 г. Показатели ВРП на душу населения Новосибирска к 2020 г. будут существенно отставать от стандартов уровня жизни в развитых странах мира даже на начало планируемого периода. В целом делался вывод, что в «инерционном сценарии» социально-экономи-

ческого развития города таится множество негативных моментов, связанных с неблагоприятными для Новосибирска последствиями экономического кризиса в стране, особенностями стремительного роста города в течение всего XX века и резкого торможения на его исходе, неопределенным статусом крупных городов страны в системе государственного устройства. Поэтому при реализации этого сценария вряд ли следовало ожидать мощного притока инвестиций, несмотря на высокий потенциал науки и технологий Новосибирска. Значительного экономического роста, вероятнее всего, не произойдет. По-видимому, будут нарастать трудности в обеспечении города материально-техническими и топливными ресурсами. Наверняка усилится конкуренция в каркасе сибирских городов, и Новосибирску будет непросто выдержать ее, особенно с Омском в промышленном производстве, с Томском – в научно-образовательном комплексе и медицинских услугах, с Красноярском – в грузоперевозках.

Сценарий «*Новосибирск как промышленно-транспортный центр»* предусматривал приоритетное развитие в городе промышленных отраслей и Новосибирского мультимодального транспортного узла и увеличение доли этого сектора экономики до двух третей ВРП, производимого в городе. И хотя целесообразность развития Новосибирска по этому сценарию обусловлена прежде всего тем, что промышленность и транспортные отрасли дают наиболее осязаемые материальные результаты, а также представляют собой надежную налоговую базу для городского бюджета, обеспечивая нормальное функционирование города и его развитие, был сделан вывод, что движение в этом направлении, учитывая обвальный спад промышленного производства в 1990-е годы, порождает немало проблем и сложностей. При реализации сценария «Новосибирск как промышленно-транспортный центр» ожидался существенный рост ВРП по сравнению с «инерционным сценарием». Чтобы обеспечить этот уровень, среднегодовой экономический рост в Новосибирске, начиная с 2001 г., должен быть на уровне 5–7%. Хотя достигаемый с помощью подъема промышленности и реализации проекта мультимодального транспортного узла уровень жизни населения города через два десятилетия, как прогнозировалось при обосновании сценария, вырастает в 5–8 раз по сравнению со стартовым периодом конца 1990-х годов, он также будет продолжать отставать от стандартного уровня многих развитых стран. Подъем промыш-

ленности и развертывание мультимодального транспортного узла в Новосибирске потребуют инвестиций, которые по сравнению с «инерционным сценарием» больше примерно на порядок. Разумеется, что таких инвестиционных ресурсов у города не было, и поэтому для реализации рассматриваемого сценария потребовалась бы разработка специальной программы привлечения отечественных и зарубежных инвесторов, средств населения.

Сценарий «*Новосибирск как сервисный центр*». Социально-экономическое развитие Новосибирска по данному сценарию определяется наличием у города многих возможностей для создания комплексной системы услуг межрегионального, а в ряде случаев – национального масштаба. Основу такой системы могут составить:

- мощный научно-образовательный комплекс, базирующийся на фундаментальных и прикладных мультидисциплинарных исследованиях;
- серьезная проектно-конструкторская и производственно-инновационная база;
- уникальные технологии в производстве, а также в сервисной и гуманитарной сферах;
- высокий уровень образованности, профессионализма, культуры многих жителей Новосибирска;
- высокий уровень искусства в Новосибирске, представленный талантливыми театральными и филармоническими коллективами и богатым художественным творчеством;
- мировое признание музыкального искусства и музыкальной педагогики Новосибирска;
- современные средства связи и активный телекоммуникационный рынок;
- развитый туристический бизнес;
- действующий и развивающийся региональный транспортный узел;
- центры оптовой торговли региона, естественно возникшие в городе;
- предпринимательская активность в городе, особенно в сфере торговли, риэлтерской деятельности, консультационного бизнеса;
- развитая финансовая инфраструктура с действующими банками, двумя торговыми площадками фондового рынка, инвестиционными фондами, страховыми учреждениями, аудиторскими компаниями, лизинговыми фирмами и т.п.

Обосновывалось, что при реализации сценария «Новосибирск как сервисный центр» одним из наиболее эффективных направлений в будущем города уже в начале XXI века может стать наукоемкая экономика, *развитие в городе наукоемкого сервиса, его расширение, углубление и дифференциация*. Формирование в городе сети фирм, занимающихся интеллектуальным сервисом, может стать опорой для многих предприятий, стремящихся использовать имеющиеся возможности для своего роста. Интеллектуальный сервис может использоваться при комплексном обслуживании клиентов, при оказании консультационных услуг, инжиниринговых и системно-интеграционных услуг, организации проектного менеджмента, специальном программном обеспечении клиентов, подготовке и переподготовке персонала, финансовых решениях и т.п. К сфере наукоемкого сервиса может быть отнесено и развитие в городе системы услуг на основе уникальных медицинских технологий, разрабатываемых и осваиваемых научными учреждениями медицинского и биологического профиля. Это очень перспективная точка роста экономики города, которая должна иметь высокий приоритет при реализации сценария «Новосибирск как сервисный центр». Наконец, наиболее наукоемкой отраслью сферы услуг, которой также должен придаваться высочайший приоритет и которая в значительной мере будет влиять на успех реализации всего данного сценария, относятся отрасли телекоммуникаций и информатики.

Притягательным моментом по сравнению с «промышленно-транспортным» сценарием является намного меньшая капиталоемкость данного сценария. Потребность в капиталовложениях здесь существенно ниже не только в силу более низких удельных капитальных затрат при создании объектов сферы услуг, чем производственных объектов, но и в результате их более высокой окупаемости. В то же время специализация на сервисных услугах «нового поколения» потребует более масштабных инвестиций в достаточно капиталоемкие инфраструктурные объекты – дороги, гостиничное хозяйство, системы телекоммуникации и др. В целом при условии реализуемости данного сценария Новосибирск может заметно увеличить свою долю в общероссийском валовом внутреннем продукте по сравнению с инерционными вариантами развития.

В то же время обращалось внимание на то, что ориентация на реализацию данного сценария может породить нежелательные последствия в социальной сфере. Хотя сфера услуг будет поглощать все больше занятых, высвобождающихся из промышленности, тем не менее процесс реструктуризации промышленности, связанный с масштабным сокращением ряда новосибирских производств, их закрытием и т.д., будет создавать значительную социальную напряженность. Возрастет уровень безработицы, криминализации, ряд городских районов окажутся в зоне «социального бедствия». Коллективом разработчиков из ИЭОПП СО РАН было показано, что неизбежным «спутником» реализации данного сценария может быть существенное усиление социального расслоения общества в Новосибирске и области, поскольку уровень доходов в сфере высокопрофессиональных услуг (особенно руководителей, менеджеров, работников особо дефицитных специальностей) на порядок выше, чем в остальных секторах экономики.

Таким образом, существенные недостатки отдельно взятых контрастных сценариев обусловливали необходимость выработки в качестве практически приемлемого *комбинированного сценария (пути развития),* ориентированного на максимальное использование всех возможностей развития отдельных отраслей как производственной, так и непроизводственной сфер, имеющего сбалансированный характер, исключающего такие противоречия в развитии разных секторов экономики, которые могли бы привести к недостижимости на практике каждой из отдельно взятых целей. Делался вывод, что развитие города будет осуществляться по указанным трем траекториям одновременно с преобладанием тенденций развития по «сервисному» сценарию.

Мы не случайно остановились на формулировке сценариев и на их обосновании, поскольку позиция ИЭОПП СО РАН, связанная с обоснованием развития г. Новосибирска как «сервисного центра», встретила довольно сильное отторжение и неприятие со стороны «директорского корпуса». Это проявилось, в частности, в ходе дискуссий в сентябре 1999 г. на научно-практической конференции «Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности». Однако итоги развития г. Новосибирска в последующее десятилетие (1999–2009 гг.) полностью подтвердили гипотезу авторского коллектива разработчиков данной Концепции: город развивался именно по сценарию «сервисного центра», доминирующее положение в структуре его

хозяйства заняла сфера услуг (в том числе высокотехнологичных – телекоммуникации и связь и т.д.), и это дало возможность сформировать здесь серьезный потенциал и плацдарм для дальнейшего перехода к инновационному развитию в промышленности, транспорте, строительстве.

В целом «Концепция социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века» включала следующие разделы:

А. *Проблемный блок*, содержащий анализ состояния городской системы, диагностику ее проблемных ситуаций и стартовых условий.

Б. *Гуманитарно-градообразующий блок*, представляющий народонаселение и трудовые ресурсы города, характеристики качества жизни и среды обитания, охраны здоровья, сферы духовной жизни: науки, образования, культуры, а также подсистем жизнеобеспечения.

В. *Экономико-финансовый блок*, в котором рассматривались точки экономического роста (с позиций структурной перестройки экономики города и его районов), конкурентные позиции, механизмы мобилизации ресурсов на нужды долгосрочного развития.

Г. *Блок сценариев будущего города,* где представлены целевые установки и гипотезы, ориентиры развития города в первые десятилетия XXI века, подходы к формированию сценариев будущего, параметризация сценариев, комментарии и выводы.

Д. *Блок управления,* дающий ориентиры возможных направлений трансформации существующей системы муниципального управления в городе, включая институциональные преобразования, принципы корпоративного управления и т.п.

Это был достаточно компактный документ (94 с.), выполненный на профессиональном уровне и послуживший основой для дальнейшей разработки на его базе Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., начатой в 2000 г. Общее руководство разработкой Стратегического плана взял на себя избранный в 2000 г. мэром г. Новосибирска В.Ф. Городецкий. Постановлением мэрии от 09.03.2000 № 410 «Об организации разработки стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска» было утверждено положение, обозначившее сущность стратегического плана и определившее порядок его разработки.

Итоговый вариант Стратегического плана включал пять основных разделов:

1. Новосибирск на рубеже веков.
2. Концептуальная платформа.
3. Принципы устойчивого развития.
4. Стратегические цели.
5. Роль и место муниципалитета и населения в реализации плана стратегического развития.

Основную нагрузку в данном документе нес раздел 4 «Стратегические цели». Всего было выделено пять главных стратегических целей развития г. Новосибирска:

1-я цель – рост благосостояния жителей города;

2-я цель – рост экономического потенциала;

3-я цель – рост образовательного, научного, культурного и духовного потенциала;

4-я цель – обеспечение безопасной жизни в городе;

5-я цель – улучшение качества городской среды.

Все эти цели «работали» на генеральную цель устойчивого развития г. Новосибирска, которая была сформулирована следующим образом: «Стабильное улучшение качества жизни (повышение уровня жизненного потенциала) всех слоев населения». В разделе 4 содержалось не просто перечисление намеченных целей, но и достаточно подробное обоснование необходимости их постановки, анализ современной ситуации в данной области, возможные последствия реализации этих целей и т.д.

С сегодняшних позиций можно констатировать, что были сформулированы верные и четкие целевые ориентиры развития г. Новосибирска, и вектор его развития в последующие годы в целом соответствовал выбранным стратегическим целям. Было разработано «дерево целей» Стратегического плана, содержащее шесть уровней иерархии. Были получены оценки относительной важности элементов дерева целей в соответствии с методами программно-целевого планирования, которые представлялись в долях единицы на каждом уровне как оценки удельных весов этих элементов. Они были получены экспертным путем с помощью метода Саати*.

* Схема расчета экспертных оценок значимости стратегических целей включала: 1) оценку методом попарных сравнений общих ценностных установок городского сообщества; 2) получение оценок значимости принципов устойчивого развития с учетом оценок ценностных установок; 3) получение оценок значимости конкурентоспособных направлений с учетом оценок принципов устойчивого развития; 4) получение оценок значимости влияния на развитие города основных групп его жителей с их интересами с учетом оценок конкурентоспособности Новосибирска; 5) получение оценок значимости стратегических целей устойчивого развития Новосибирска с учетом оценок интересов основных групп населения.

В итоге расчетные экспертные оценки значимости стратегических целей получили следующие балльные значения:

1-я цель – рост благосостояния жителей города – 0,267;

2-я цель – рост экономического потенциала – 0,280;

3-я цель – рост образовательного, научного, культурного и духовного потенциала – 0,197;

4-я цель – обеспечение безопасной жизни в городе – 0,118;

5-я цель – улучшение качества городской среды – 0,138.

Рис. 2.12. Иерархия подцелей первого уровня в составе стратегической цели «Рост благосостояния жителей города»

Аналогичные расчеты делались для всей иерархии «дерева целей» (пример выделения подцелей первого уровня и оценки их значимости показан на рис. 2.12). Идея получения оценок значимости стратегических целей и подцелей была предложена к.э.н. В.М. Чистяковым, который вместе со своими коллегами разработал типы анкет для раздачи экспертам (было роздано и обработано более 100 анкет) и на базе данной информации с использованием метода Саати получил итоговые рейтинговые оценки значимости тех или иных целей и подцелей.

Характерными особенностями Стратегического плана развития г. Новосибирска, отличающими его от других аналогичных разработок, являются:

1. Беспрецедентная по своим масштабам система вовлечения политической, научной, общественной и бизнес-элиты города в процесс обсуждения и разработки Стратегического плана, что вылилось в формирование соответствующей многоуровневой структуры: Общественный совет по разработке Стратегического плана (130 человек), Программный комитет Общественного совета (28 человек), 32 тематические комплексные комиссии (в составе каждой – в среднем 20–30 человек), Рабочая группа по подготовке текста документа (10 человек). Автор книги был включен во все эти структуры (Общественный совет, Программный комитет, Рабочая группа). Председателем Общественного совета являлся по должности мэр г. Новосибирска В.Ф. Городецкий, сопредседателями – председатель СО РАН, академик Н.Л. Добрецов, председатель СО РАМН, академик В.А. Труфакин, председатель СО РАСХН, академик П.Л. Гончаров, президент Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий (МАРП) А.Б. Елезов. Тем самым был в полной мере реализован важнейший принцип стратегического планирования – вовлечение в процесс разработки и реализации стратегических документов максимально возможного числа «стейкхолдеров» («заинтересованных лиц»).

2. Общественно-политическая и «мобилизационная» направленность Стратегического плана. Процитируем основного «идеолога» Стратегического плана г. Новосибирска – мэра города В.Ф. Городецкого «…мы четко представляли себе, что, несмотря на то что документ называется *Планом*, нам нужно получить не директивы администрации с подробным изложением заданий, сроков, исполнителей и ресурсов (это для дальней перспективы нереально), а точно выверенные стратегические цели городского

сообщества по развитию города и намеченные для достижения этих целей направления действий. Мы понимали, что стратегические цели, их приоритеты должны быть приняты всем городским сообществом, в том числе и его деловой частью, владеющей собственностью и средствами. *И, следовательно, Стратегический план должен стать своеобразным договором общественного согласия по выбору приоритетных стратегий развития города, инструментом взаимодействия и стратегического партнерства власти, бизнеса и жителей*» (курсив наш. См.: [*Городецкий, 2004*]).

Эти две особенности предопределили характер данного документа, его «судьбу» и эффективность реализации.

Нужно помнить, что Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска формировался в нелегкий период окончания системного кризиса в России. В эти годы лишь начали проявляться зачатки восстановительного роста и зарождаться действительно эффективные новые производства. Это время требовало настоящей консолидации усилий власти, общества, бизнес-структур в процессе оптимизации регионального и муниципального развития. Следует объективно оценить, что с этих позиций сам процесс вовлечения деловой и интеллектуальной элиты г. Новосибирска в совершенствование муниципального управления выполнил свою задачу. На многочисленных обсуждениях и дискуссиях высказывались на самом деле важные предложения по развитию промышленных предприятий и их переспециализации, по формированию новой социальной политики в городе, по вовлечению институтов гражданского общества в эти процессы. Безусловно, имеет право на существование и точка зрения, что разработка Стратегического плана г. Новосибирска именно в таком формате («документ общественного согласия») была необходима новому мэру и его команде для привлечения на свою сторону деловой и интеллектуальной элиты города и «разделения ответственности» за начатые преобразования.

Тем не менее подобная ориентация основного стратегического документа третьего по величине города России фактически предопределила его уязвимые черты и проблемы:

♦ акцент на «мобилизационно-политический» характер Стратегического плана снизил его потенциал в качестве реального и действенного оперативного и стратегического документа эффективного муниципального управления. Это усиливалось недостаточной проработкой механизмов реализации Стратегического плана, которые в основном свелись к формулировке и выделению комплексных целе-

вых программ. Всего в составе Стратегического плана было выделено 24 целевые программы (12 комплексных целевых программ промышленного развития города и 12 комплексных целевых программ сервисного развития города). Однако сама формулировка этих программ была слишком общей, в них не прорабатывались конкретные мероприятия с соответствующими объемами финансирования, контролем и ответственностью за выполнение. При этом значительная часть программ выходила за компетенцию муниципальной власти и имеющихся в ее распоряжении ресурсов. Например, в такой целевой программе, как «Развитие Новосибирска как центра науки и инноваций», формулировалось, что данная Программа «…должна обеспечить создание условий для роста эффективности исследований и разработок Сибирских отделений Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, отраслевых НИИ и вузов города, получения новых фундаментальных и прикладных научных результатов, новых моделей и новых технологий, предназначенных для использования в различных сферах жизнедеятельности населения города, региона, страны и мира, создания на территории города структуры технополиса, создания инфраструктуры развития науки, в том числе проведения в Новосибирске крупных международных форумов». Очевидно, что мэрия г. Новосибирска не обладала рабочими инструментами (в том числе – финансовыми) для поддержки мероприятий этой программы;

♦ в Стратегическом плане было довольно много определений и целевых установок «лозунгового» характера, которые были верны по сути, но «малооперациональны» – они не могли быть трансформированы в конкретные управленческие решения и технологии (см., например, формулировки «базовой платформы» Стратегического плана – рис. 2.13);

♦ в Стратегическом плане акцент был сделан на весьма «примитивном» представлении значимости стратегических целей с расчетом специальных индексов на основе обработки результатов анкетных опросов. Сама по себе это была не лишняя процедура, но она не нашла дальнейшего продолжения в предложениях по системе финансирования программных мероприятий и выделению их приоритетных направлений. Расчеты на перспективу в основном проводились по упрощенным схемам однофакторных статистических моделей. Не рассчитывались балансы ресурсов многоцелевого назначения, слабое внимание уделялось оценке рисков и т.д.;

Рис. 2.13. Концептуальная платформа устойчивого развития города

♦ Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска слабо корреспондировал с основными стратегическими документами по Новосибирской области (справедливости ради отметим, что таковые в то время практически отсутствовали). Но, по крайней мере, в Стратегическом плане должен был представлен специальный раздел с постановкой вопроса о необходимости проработки специальных схем взаимодействия областной и городской власти и разделения ресурсов и ответственности за реализацию общих проблем регионального и муниципального развития;

♦ в Стратегическом плане были заложены достаточно осторожные прогнозы роста экономического потенциала г. Новосибирска на период до 2020 г. Реальные показатели социально-экономического развития г. Новосибирска в 2002–2008 гг. были значительны выше запланированных.

Отчасти эти недостатки имели объективный характер. Фактически в этот период только начала создаваться система стратегического планирования на новой основе и не всегда прошлый

опыт программных разработок советского периода мог быть использован. Осторожность в прогнозах, возможно, определялась неверием в собственные силы, сформированным годами застоя и резкого спада производства. Головная организация, ответственная за разработку Стратегического плана, – Новосибирский институт информатики и регионального управления (экспертная структура, созданная при мэрии г. Новосибирска), не имела достаточного опыта построения и использования современного экономико-математического инструментария, построения региональных балансов и т.д.[1]. Сказалась «перегруженность» данного Института огромным количеством замечаний и предложений, поступавших от тематических комиссий, привлекаемых к разработке Стратегического плана.

Тем не менее следует высоко оценить опыт разработки Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г. Он выполнил свою мобилизующую и политическую функцию. Город Новосибирск в первое десятилетие нового века получил новый серьезный импульс развития, качественно изменилась структура его производства, город приобрел новый облик, и в декабре 2008 г. Новосибирск был официально признан самым благоустроенным городом страны.

В 2009–2010 гг. мэрией г. Новосибирска была осуществлена доработка и модификация Стратегического плана города с распространением планового горизонта до 2025 г. и с учетом новых экономических и политических реалий, а также необходимости его стыковки со Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области. К этой работе были привлечены сотрудники Института экономики и организации промышленного производства СО РАН. В своей новой версии Стратегический план города стал более операциональным и отвечающим требованиям времени программным документом муниципального развития.

---

[1] Автор, тем не менее, очень высоко оценивает подвижническую работу руководителя данного Института В.М.Чистякова, взявшего на себя нелегкий труд по обобщению многочисленных предложений от тематических комиссий и по подготовке вариантов текстов разделов, выносимых на обсуждение.

Глава 2.5
РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА БЕРДСКА НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

Разработка данного программного документа второго по численности населения муниципального образования Новосибирской области – г. Бердска имеет свою предысторию. В 2007–2008 гг. под эгидой Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе активизировалась работа по формированию стратегических программных документов на региональном и муниципальном уровнях. Была принята достаточно жесткая директива о разработке в весьма сжатые сроки программных документов по всем муниципальным образованиям и поселениям округа. С этой целью в Аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе были подготовлены специальные методические указания, регламентирующие порядок и структуру таких документов, их основные разделы, системы показателей и т.д.

В рамках этих требований и методических указаний в администрации г. Бердска силами сотрудников администрации была сформирована Комплексная программа социально-экономического развития г. Бердска на 2008–2025 гг., включающая в себя Концепцию, долгосрочную и среднесрочную программы. Предварительный анализ этих документов выявил их серьезные дефекты (перегруженность подробным анализом современной ситуации, слабая проработка основных конкурентных преимуществ города, отсутствие предложений по механизмам реализации и т.д.).

В этой связи руководство г. Бердска обратилось в Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН к автору книги с просьбой принять участие в доработке и улучшении представленных документов. Однако их детальный анализ показал, что «косметическая правка» Комплексной программы г. Бердска не имела смысла. Требовалась принципиально новая постановка стратегических целей и задач на основе тщательного «диагноза» конкурентных позиций города, проработка сценариев и альтернативных вариантов перспективного развития и т.д. Это могло быть сделано только на базе новой разработки Страте-

гии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 г., на базе которой в дальнейшем могла быть разработана более детализированная программа действий в среднесрочной перспективе.

В результате такая Стратегия была разработана творческим коллективом Института экономики и организации промышленного производства СО РАН в составе 12 человек[1] под общим научным руководством автора книги, который, как и ранее, для стратегических документов по Новосибирской области, подготовил «идеологию» и концепцию Стратегии г. Бердска, два основных раздела («Стратегический анализ развития и конкурентных возможностей г. Бердска» и «Институциональные условия и механизмы реализации»), был соавтором раздела «Основные направления и сценарии долгосрочного развития г. Бердска на период до 2025 года», осуществил общую научную редакцию всего документа и его представление на различных слушаниях и совещаниях. Структура данной работы представлена ниже.

Структура Стратегии социально-экономического развития г. Бердска

ВВЕДЕНИЕ

1. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ И КОНКУРЕНТНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ Г. БЕРДСКА

1.1. Стартовые условия развития г. Бердска

1.2. Оценка конкурентных особенностей г. Бердска: потенциал и факторы роста, проблемы и угрозы

1.3. Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 г.

2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И СЦЕНАРИИ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ г. БЕРДСКА НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

2.1. Сценарии и макроэкономические расчеты перспективного развития г. Бердска

2.2. Инфраструктурные и энергетические проблемы и перспективы г. Бердска

2.3. Состояние, проблемы и перспективы пространственного развития г. Бердска

---

[1] Авторский коллектив включал следующих сотрудников ИЭОПП СО РАН: к.э.н. Селиверстов В.Е. (руководитель работы), доктора экономических наук Соболева С.В. и Унтура Г.А., кандидаты экономических наук Богомолова Т.Ю., Ковалева Г.Д., Липин А.С., Маршалова А.С., Черкашина Т.Ю., Чурашев В.Н., Ягольницер М.А., научные сотрудники Гайдук Е.А. и Смирнова Н.Е.

2.4. Состояние окружающей среды
3. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ Г. БЕРДСКА
3.1. Предпосылки повышения уровня и качества жизни населения г. Бердска
3.2. Основные цели, задачи и индикаторы социальной политики и стратегического развития социально сферы г. Бердска
3.3. Оценка перспективной численности населения г. Бердска до 2025 года
3.4. Прогнозные оценки оплаты труда на предприятиях г. Бердска
4. ГОРОДСКИЕ ФИНАНСЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ Г. БЕРДСКА
4.1. Состояние и условия формирования городского бюджета
4.2. Источники финансового потенциала города и механизм их формирования
4.3. Оценка доходов городского бюджета в перспективе
5. ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОТРАСЛЕВЫХ КЛАСТЕРОВ В ЭКОНОМИКЕ Г. БЕРДСКА
5.1. Стратегические направления развития инновационного кластера экономики г. Бердска
5.2. Развитие рекреационно-туристической зоны как одно из приоритетных стратегических направлений социально-экономического развития г. Бердска (рекреационный кластер)
5.3. Биотехнологический кластер сельскохозяйственной направленности
6. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА Г. БЕРДСКА
6.1. Текущее состояние развития малого предпринимательства
6.2. Оценка показателей эффективности малого предпринимательства в различных сценариях перспективного развития г. Бердска
6.3. Механизмы реализации стратегии развития малого предпринимательства
7. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ Г. БЕРДСКА
7.1. Современное состояние внешнеэкономических связей г. Бердска
7.2. Экспортный потенциал передовых промышленных предприятий
7.3. Стратегические направления развития внешнеэкономических связей г. Бердска
7.4. Прогноз укрупненных показателей ВЭД г. Бердска

8. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

8.1. Совершенствование имущественных и земельных отношений и системы управления и финансово-бюджетной политики

8.2. Совершенствование инвестиционной политики и повышение инвестиционной привлекательности г. Бердска

8.3. Механизмы реализации Стратегии и новые организационные структуры

8.4. Основные ожидаемые результаты реализации Стратегии

ПРИЛОЖЕНИЯ

Очевидно, что структура данного документа в определенной степени схожа со структурой Стратегии по Новосибирской области, и это неудивительно, поскольку она была разработана на тех же принципах. Однако это было не слепое копирование, но приспособление с успехом апробированной схемы разработки стратегического документа на другой уровень территориальной иерархии с учетом его специфики и возможностей.

При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Бердска авторским коллективом были проведены опросы руководителей важнейших предприятий и фирм города, санаториев, домов отдыха, руководителей подразделений администрации Бердска по оценке современного состояния и перспективам развития, а также руководителей инновационных предприятий и ассоциаций инновационного бизнеса Академгородка по возможностям их интеграции в производственную систему г. Бердска. Для осуществления прогноза социально-экономического развития г. Бердска и построения сценариев долгосрочного развития была разработана специальная экономико-математическая модель. Предварительные результаты разработки Стратегии докладывались на ряде совещаний, проведенных администрацией Бердска, а также учитывались при подготовке рекомендаций Первой межрегиональной конференции «Инновации – городам Сибири». В результате работ над инновационным блоком Стратегии было инициировано создание научно-производственного биотехнологического кластера сельскохозяйственной направленности.

Наиболее принципиальным моментом данной работы был стратегический анализ развития и конкурентных возможностей г. Бердска. Опыт показывает, что, как правило, подобный анализ

часто не удается провести именно тем, кто обладает наибольшей полнотой информации о муниципальном развитии, а именно – сотрудникам администрации муниципального образования. Так, в представленном варианте Комплексной программы г. Бердска за обилием цифр, которые описывали развитие города по традиционной схеме (развитие промышленности, развитие социальной сферы и т.д.), никак не просматривались идея и концептуальные основы перспективного развития, выявленные именно на четком анализе конкурентных преимуществ данного города. Фактически «за деревьями» обилия частных цифр не было видно «леса» – т.е. целостного и комплексного взгляда на преимущества и недостатки, проблемы и угрозы, на «миссию» данного города, его основные стратегические цели, которые бы выделяли г. Бердск из других муниципальных образований.

Наш анализ выявил очень интересную специфику прошлого и настоящего развития города. В советское время экономическое положение г. Бердска, а также уровень и качество жизни проживающего в нем населения были непосредственно связаны с процветанием трех основных градообразующих предприятий – Бердского радиозавода (ПО «Вега»), Бердского электромеханического завода (БЭМЗ) и Бердского завода биопрепаратов («Химзавод»), при этом каждое из предприятий было флагманом соответствующей отрасли.

С начала 1990-х годов рыночные преобразования подорвали мощь этих заводов. Бердский завод биопрепаратов прошел процедуру банкротства, ПО «Вега» перестало существовать как самостоятельное предприятие, на БЭМЗ осуществлялось перепрофилирование и диверсификация производства, и все это сопровождалось критическим сокращением персонала. В этот период несколько десятков тысяч людей остались без работы в городе, где экономику надо было создавать практически заново. Объем промышленного производства (в фактических ценах) в 1995 г. составил лишь 53% от уровня 1990 г., инвестиции в основной капитал – 69%.

Таковы были стартовые условия, в которых работала исполнительная и законодательная власть г. Бердска на рубеже веков. Она столкнулась со сложной проблемой *реализации новой социально-экономической и налогово-бюджетной политики с целью восстановления производственного потенциала г. Бердска и ускоренного преодоления последствий кризиса переходного периода.*

Наш объективный анализ показал, что в целом местная власть справилась с этой проблемой.

На рубеже веков экономика г. Бердска начала выходить из кризиса: в городе развернули работу многочисленные новые предприятия, стал интенсивно развиваться малый бизнес, ускорилось строительство жилых домов, начался процесс газификации котельных и т.д. Улучшились финансовые показатели предприятий и организаций, что способствовало росту муниципальной доходной базы; начался процесс технологического обновления и освоения производства конкурентоспособной продукции.

В результате этих преобразований на трех основных градообразующих предприятиях г. Бердска были осуществлены три различные модели реформирования и выхода из кризиса:

1. ПО «Вега» – ликвидация предприятия, лишенного государственной поддержки, оборонного заказа, не выдержавшего конкуренцию на рынке дешевой и современной электроники и превращение производственной площадки предприятия в своеобразный «инкубатор» малого и среднего бизнеса. Сегодня на площадях бывшего ПО «Вега» работают около 200 фирм и компаний, ряд из которых освоили производство высокотехнологичной продукции (производство радио- и электронных приборов).

2. Бердский завод биопрепаратов – грамотное осуществление процедуры банкротства и преобразование в ПО «Сиббиофарм» с сократившейся номенклатурой выпуска продукции. ПО «Сиббиофарм» тем не менее остался крупнейшим биотехнологическим предприятием России сельскохозяйственной направленности. Высвобождение значительной части производственных и инфраструктурных площадей дало возможность разместить на них несколько десятков новых компаний различного профиля.

3. Бердский электромеханический завод – сохранение предприятия как единого целого с изменением формы собственности (преобразование в открытое акционерной общество) на основе модернизации и перепрофилирования производства и формирование на площадке предприятия ряда новых предприятий машиностроительного профиля (ООО «Электроприборы-БЭМЗ» – производство бытовых электроприборов, ООО «Бетро-Тех» – производство оборудования для нефтегазовой отрасли, производство электроприводов).

Эти изменения привели к формированию на территории г. Бердска новых территориально-производственных образований в виде трех зон экономического развития – «Восточной», «Юго-Западной» и «Северной» промышленных зон. Бизнесом при поддержке местной власти были грамотно использованы основные благоприятные факторы, которые привели к активному развитию этих зон и наполнению их новыми «резидентами»:

- «нулевая» стоимость технических условий на подключение к существующим сетям;
- достаточные установленные мощности электрической энергии;
- наличие подъездных железнодорожных путей и автомобильных дорог;
- наличие готовых коммуникаций и существующих сетей воды и канализации;
- наличие свободных тепловых мощностей.

Подобное промышленное зонирование территории г. Бердска послужило основой серьезной диверсификации городской экономики и содержало потенциальную возможность преобразования этих промышленных зон в зоны кластерного типа (анализ этих возможностей содержался в разделе 5 Стратегии г. Бердска).

Динамика роста трех отмеченных промышленных зон г. Бердска обеспечила устойчивое развитие города в последние годы. Так, если в 2002 г. предприятия, размещенные на территории «Восточной промышленной зоны» (территория бывшего Бердского завода биопрепаратов), производили 150 млн руб. товарной продукции и там было занято 1040 человек, то в 2007 г. объем товарной продукции вырос до 2,5 млрд руб., а численность занятых – до 2700 человек.

Таблица 2.5

Удельный вес г. Бердска в экономике Новосибирской области, %

Показатель	2000	2005	2007
Численность населения	3,2	3,4	3,6
Продукция промышленности	2,4	2,6	2,9
Инвестиции в основной капитал	1,5	2,4	2,8
Строительно-монтажные работы	1,2	3,0	3,3*
Объем розничной торговли	2,5	2,0	2,3*
Платные услуги	1,4	2,7	2,8*

* Оценка.

В последние годы по многим позициям социально-экономического развития Бердск имел существенно более высокие показатели, чем в среднем по Новосибирской области (табл. 2.5), а по сданным в эксплуатацию квадратным метрам жилья на душу населения город занял одно из первых мест среди муниципальных образований России. *Задача удвоения валового муниципального продукта здесь была решена существенно быстрее, чем по стране в целом.* Объем промышленной продукции на душу населения в г. Бердске в период 2000–2005 гг. увеличился в 3,7 раза, и это происходило на фоне роста численности городского населения.

Факт превышения основных показателей роста производства в г. Бердске по сравнению со среднеобластными в последние годы являлся особенно значимым с учетом того, что в этот период Новосибирская область демонстрировала одни из наиболее высоких и устойчивых показателей экономического роста в Сибирском федеральном округе и находилась в числе лидирующих субъектов Российской Федерации по динамике экономических показателей. Например, объем промышленной продукции в г. Бердске за период 1999–2005 гг. увеличился в 2,5 раза (по Новосибирской области – в 1,61 раза), инвестиций в основной капитал – в 3,96 раза (в области – в 1,45 раза), объем строительно-монтажных работ – в 2,85 раза (в Новосибирской области – в 1,57 раза).

Наиболее впечатляющие результаты на этапе выхода г. Бердска из кризисного состояния были достигнуты в области *усиления инвестиционной активности.* Рост инвестиций в основной капитал примерно в полтора раза опережал общий рост производства и объем инвестиций в 2007 г. возрос по сравнению с 2005 г. в сопоставимой оценке на 42% и составил 1 млрд 658 млн руб. В общем объеме инвестиций наибольшую долю (88%) составляли инвестиции в строительство и промышленность.

Новая модель экономического роста, реализованная в Бердске в последние 10–15 лет, была основана на бурном развитии малого и среднего бизнеса, который компенсировал падение производства на трех основных градообразующих предприятиях. В результате по состоянию на 01.01.2007 г. на территории города было зарегистрировано 510 малых предприятий (в том числе 458 действующих) и 2601 индивидуальный предприниматель. Удельный вес малых предприятий к общему числу предприятий, действую-

щих на территории города, составлял 32,3%. Специализация малых предприятий в г. Бердске была связана с производством промышленных товаров (в основном – товаров народного потребления), торговлей, строительством, автотранспортными перевозками, операциями с недвижимостью. Ряд предприятий, входящих в категорию малого и среднего бизнеса, были ориентированы на выпуск высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

Сопоставление тенденций социально-экономического развития г. Бердска по сравнению с г. Новосибирском выявило две основные особенности:

1. В экономике г. Бердска в большей степени, чем в областном центре, в кризисный и послекризисный период конца 1990-х – начала 2000-х годов *удалось сохранить реальный сектор экономики.* Это выражалось в более высокой доле промышленности в структуре валового продукта Бердска по сравнению с Новосибирской областью в целом и с Новосибирском и в менее высокой доле сектора услуг. Именно промышленность и строительство, а не сфера услуг позволили Бердску выйти на траекторию устойчивого развития в последние годы. Промышленным производством в городе занято 130 предприятий. Удельный вес продукции промышленности в валовом городском продукте составляет около 50%; более 40% налоговых поступлений в бюджеты всех уровней внесено промышленным сектором. Объем производства в промышленности вырос в 2007 г. в сравнении с 2005 г. в сопоставимой оценке на 28,1%. В 2007 г. в городе выпущено промышленной продукции на сумму около 5,7 млрд руб. и более половины этого выпуска было вывезено за пределы Новосибирской области.

2. *Численность населения г. Бердска за последние 10–15 лет росла более высоким темпом* на фоне стабилизации (а в отдельные периоды – снижения) численности населения г. Новосибирска. Население города в настоящее время составляет 94,6 тыс. человек, тогда как в 1990 г. – 80,9 тыс. человек, и этот рост происходил исключительно за счет миграционного притока.

Таким образом, нами было показано, что на период разработки Стратегии (конец 2007 – начало 2008 годов), в г. Бердске была фактически создана «новая экономика», сумевшая демпфировать резкое падение производства на трех градообразующих предприятиях. Существенная часть населения нашла новые сферы приложения труда, однако экономические преобразования, произошедшие в последние 10–15 лет, кардинально изменили производ-

ственную специализацию и функции г. Бердска в социально-экономической системе Новосибирской области: вместо индустриально-развитого среднего города Сибири, ориентированного на выпуск оборонной продукции и продукции «закрытой номенклатуры», Бердск превратился в территорию с интенсивно развивающимся малым и средним бизнесом в сфере торговли и услуг, производства товаров народного потребления, строительных материалов и сильной строительной индустрией. Следует сказать, что аналогичные тенденции в этот период наблюдались и в целом по Новосибирской области и даже проходили с большей интенсивностью за счет формирования в г. Новосибирске мощного сервисного центра, обслуживающего торгово-финансовые операции, оптовую и розничную торговлю значительной части Сибири.

В этот период сформировалась новая *специфическая «социальная функция» г. Бердска*. Бум жилищного строительства и существенно более низкая, чем в Новосибирске (и, тем более, в соседнем Академгородке), цена квадратного метра как первичного, так и вторичного жилья, более низкие издержки, связанные с землеотводом, меньшая бюрократизация всех стадий юридического оформления нового строительства стали фактором притока населения из Новосибирска, других сибирских городов, сел и ближнего зарубежья. По сравнению с прошлым (докризисным) периодом, когда производственно-селенческая система г. Бердска, ориентированная на обслуживание трех градообразующих предприятий, была более «замкнута» и отсутствовали мощные потоки «маятниковой» миграции, современный Бердск является типичным «открытым» средним городом с сильными потоками регулярной маятниковой миграции (ежедневные поездки значительной части бердчан на работу и учебу в г. Новосибирск и в Академгородок). Величина маятниковой миграции составляет в г. Бердске в настоящее время 6,5 тыс. работающих; примерно такое же количество бердчан ежедневно выезжает в г. Новосибирск на учебу. Это вносит сильную и новую специфику в развитие города, которая влияет на развитие социально-бытовой инфраструктуры, ее нагрузку, формирование местного бюджета, на социальный климат в городе.

В результате перечисленных преобразований г. Бердск стал одним из наиболее привлекательных для проживания средних городов юга Западной Сибири и территорией активного развития малого и среднего бизнеса. Это явилось следствием действия трех факторов:

1) последовательной и грамотной экономической и социальной политики местной власти, сумевшей мобилизовать ресурсы для восстановления экономического потенциала г. Бердска на новой основе и в условиях «опоры на собственные силы»;

2) сохранения сильного человеческого потенциала, который нашел свое применение в новых сферах приложения квалифицированного труда;

3) востребованностью территории г. Бердска для выбора места жительства со стороны населения г. Новосибирска и Академгородка.

Нами были сделаны выводы, что несмотря на серьезные успехи, достигнутые в г. Бердске в послекризисный период восстановительного роста начала нового века, в *городе имеются серьезные проблемы*, требующие комплексного решения.

1. На фоне существенного опережения основных показателей развития производства по сравнению с Новосибирской областью, г. Бердск заметно отстает от среднеобластных показателей роста заработной платы. Уровни зарплаты (примерно 7,5 тыс. руб. в 2007 г.) и среднедушевых доходов населения (около 5,5 тыс. руб.) никоим образом не соответствуют современным запросам населения и не стимулируют качественный и эффективный труд.

2. Намечаются проблемные ситуации в развитии инженерной инфраструктуры города и энергетических и тепловых мощностей.

3. Несмотря на значительные затраты по обновлению оборудования на БЭМЗ, ПО «Сиббиофарм», на трех крупных котельных, их производственные мощности серьезно устарели и требуется их замена и модернизация.

4. Бурный рост жилищного строительства и формирование закрытых «анклавов» элитного жилья (жилищный комплекс «Изумрудный») усиливают социальные диспаритеты и имущественное неравенство двух крайних социальных групп населения, проживающих в непосредственной близости, и это порождает элементы социальной напряженности на данной территории.

5. Дальнейший рост производства в ряде высокотехнологичных производств сдерживается дефицитом кадров соответствующей квалификации.

6. Отсутствуют серьезно проработанные долгосрочные программы межмуниципального взаимодействия с г. Искитимом и с Советским районом г. Новосибирска, а также программа инновационного взаимодействия с Сибирским отделением РАН.

7. Хотя местная власть оказывала серьезную поддержку развитию малого и среднего бизнеса, в городе отсутствует единая целевая программа развития и поддержки предпринимательства, которая бы способствовала целенаправленному заполнению приоритетных «экономических ниш» в городском экономическом развитии. Лишь в последнее время в городской администрации стала развиваться система стратегического планирования.

Наиболее важный вывод, сделанный нами в ходе анализа стартовых позиций г. Бердска, заключался в том, что *резервы «восстановительного периода», которые грамотно использовались властью и бизнесом на рубеже веков, к настоящему времени были практически исчерпаны.* Близки к исчерпанию и возможности дальнейшей диверсификации производства, а также использования существующих промышленных площадок под размещение нового производства. В городе необходим переход к новому качеству экономического роста (в том числе за счет его инновационного компонента) и активного использования основных конкурентных преимуществ, которыми реально обладает г. Бердск.

Таким образом, в ходе разработки Стратегии удалось доказать, что в настоящее время г. Бердск стоит перед новыми вызовами, связанными с необходимостью переломить отмеченные негативные тенденции, существенно усилить и стабилизировать позитивную динамику экономического роста, достигнутую в последние годы, придать ему новое инновационное качество и окончательно сформировать свой статус как одного из наиболее динамично развивающихся и прогрессивных городов Сибири. Для этого были необходимы:

- наличие долгосрочной стратегической программы действий, воплощенной в детальных инвестиционных проектах, региональных целевых программах и системах мероприятий;
- существенное совершенствование системы муниципального управления, так чтобы она была способна реализовать поставленные задачи;
- эффективное взаимодействие власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества, нацеленное на реализацию стратегических планов развития г. Бердска.

При оценке конкурентных особенностей Бердска, его потенциала и факторов роста, проблем и угроз нами учитывалось, что:

с одной стороны, Бердск является важнейшей составной частью Новосибирской городской агломерации (Новосибирского

мегаполиса), и это накладывает отпечаток на специфику отраслевой структуры хозяйства, занятость, развитие жилищного строительства и системы жизнеобеспечения. Он является специфической «буферной зоной» между Новосибирском и юго-восточными сельскими районами Новосибирской области, и это также влияет на особенности его социально-экономического развития;

с другой стороны, Бердск – самостоятельное муниципальное образование со славной историей, с собственными экономическими интересами и перспективами развития, и его задача – найти новые точки роста в конкурентной системе новой региональной политики. Повышение конкурентоспособности – это главная стратегическая идея, которая должна пронизывать все планово-прогнозные решения развития страны, области, муниципального образования.

Нами были выявлены следующие *конкурентные преимущества* (сильные стороны) города Бердска, определяющие специфику данного муниципального образования:

1. *Выгодное экономико-географическое положение*, которое состоит в непосредственной близости к динамично развивающемуся областному центру с его высоким научно-образовательным потенциалом, современной промышленностью и развитой сферой услуг, большой емкостью рынка. Выгодное положение г. Бердска определятся также близостью к магистральным федеральным транспортным коммуникациям.

2. *Сильные «стартовые условия»* (существенный рост экономического потенциала и повышение эффективности производства, достигнутые в последние годы), выделяющие г. Бердск из остальных муниципальных образований Новосибирской области и других регионов Сибири.

3. *Диверсифицированная структура экономики*, в которой гармонично сочетаются промышленность, строительство, транспорт, сфера услуг. Промышленность представлена различными отраслями, выпускающими продукцию как для межотраслевого потребления, так и идущую на удовлетворение конечного спроса населения (рис. 2.14).

4. В городе создан *новый сегмент* экономики в виде нескольких промышленных предприятий, выпускающих конкурентоспособную и высокотехнологичную продукцию. Диверсификация производственной системы г. Бердска (сочетание как крупных, так и средних

Рис. 2.14. Диверсифицированная структура промышленности г. Бердска

и мелких предприятий) создает экономическую устойчивость города и относительную независимость от конъюнктурных колебаний (например, по сравнению с соседним г. Искитимом, который хотя и опережает Бердск по общему объему промышленного производства, но его «благополучие» целиком определяется лишь развитием крупного цементного производства). Ряд промышленных предприятий (ПО «Сиббиофарм», компания «Мастер и К») входят в группу лидеров соответствующих производств.

5. *Рост численности населения в сочетании с высоким потенциалом в сфере профессионального образования.* Доля экономически активного населения в общей численности населения составляет в настоящее время 65%. Город Бердск отличает существенно более высокая, чем в среднем по Новосибирской области и в самом городе Новосибирске, относительная численность лиц, получивших среднее профессиональное образование, что создает потенциальную возможность их использования в ряде производств, развиваемых в городе.

6. *Непосредственная близость к новосибирскому Академгородку*, в котором успешно развиваются институты Новосибирского научного центра Сибирского отделения РАН и который являет-

ся признанным лидером в отечественной (а по ряду направлений – в мировой) науке. Это дает возможность как непосредственно использовать на предприятиях г. Бердска прикладные научные разработки институтов Академгородка, так и включиться в принципиально новую систему внедрения инноваций на основе подключения Бердска к сооружаемому в Академгородке технопарку федеральной значимости. Промышленные мощности имеющихся и проектируемых предприятий г. Бердска имеют потенциальную возможность органично вписаться в технопарк «Академгородок», формирующийся на базе институтов СО РАН.

7. *Наличие исключительно благоприятных природно-ландшафтных условий и рекреационных ресурсов*, пригодных для формирования в г. Бердске современной индустрии отдыха областной и межрайонной значимости. Песчаные пляжи Бердского залива, сосновый бор, хорошая экологическая обстановка, близость к Новосибирску позволяют рассматривать г. Бердск в качестве одного из главных рекреационных центров Новосибирской области.

8. *Развитая инженерная, дорожная и телекоммуникационная инфраструктура* и наличие трех собственных крупных котельных, которые создают основу энергетической безопасности города и относительную «независимость» в решении проблем развития энергетического и теплового хозяйства. Близость к магистральному газопроводу позволяет решить вопрос газификации двух котельных, расположенных в Северной и Восточной промышленных зонах.

9. *Развитый потенциал строительного комплекса города*, который вывел г. Бердск на передовые позиции по вводу жилья, и относительно лучшие позиции города по сравнению с другими муниципальными образованиями по обеспеченности жильем населения.

10. *Достаточно высокий уровень управленческой культуры местной власти* и весьма эффективные механизмы ее взаимодействия с бизнесом. Администрация г. Бердска имеет опыт разработки и реализации долгосрочных планов и программ социально-экономического развития (Комплексная программа и Генплан г. Бердска).

Эти основные конкурентные преимущества г. Бердска усиливаются в настоящее время ненасыщенностью рынка услуг сферы отдыха при близости емкого рынка потребителей рекреационных услуг всей Новосибирской области, а также необходимостью выноса части производств г. Новосибирска в другие районы облас-

ти, что дает возможность использования этих факторов для активизации экономического развития и жилищного строительства в пределах территории г. Бердска.

В то же время при разработке стратегии социально-экономического развития г. Бердска нами учитывались и его *слабые стороны*:

1. *Ограниченность площадок под новое промышленное строительство*. Город Бердск территориально ограничен, с одной стороны, водными границами, с другой – территорией Искитимского района. Гражданское строительство имеет определенные резервы площадей, связанные со сносом ветхого жилья.

2. *Заметный разрыв между достаточно высоким научно-техническим потенциалом* г. Бердска, основанным на традициях и КБ трех градообразующих предприятий и связях с институтами СО РАН, *и реальной низкой восприимчивостью его производственной системы к инновациям*. Инновационная компонента пока не стала доминирующей в развитии всех основных секторов экономики города.

3. *Высокая изношенность коммунальной инфраструктуры* и узкие места в энергетических сетях, что начинает становиться сдерживающим фактором дальнейшего промышленного и гражданского строительства.

4. *Дефицит научно-технических кадров высокой квалификации* с высшим образованием, которые могут привлекаться для работы на создаваемых наукоемких предприятиях.

5. Непосредственная близость магистральных федеральных коммуникаций создает определенные *экологические проблемы для города*.

6. *Относительно низкий уровень развития сферы услуг*, культурного досуга и возможностей для массового развития спорта.

7. *Качество потребляемой воды* в городе не соответствует ее использованию в бытовых целях и в основных рекреационных центрах города (санатории и пансионаты).

Было показано, что в предстоящий период социально-экономического развития г. Бердск может столкнуться с *рядом внешних угроз*, которые требуется учитывать при разработке и реализации стратегических планов.

• рост конкуренции со стороны г. Новосибирска (в том числе Академгородка) и г. Искитима за квалифицированные кадры, которые проживают в г. Бердске;

• усиливающаяся межрегиональная конкуренция между административными районами и городами Новосибирской области и других субъектов Федерации за привлечение инвесторов и получение федеральной и областной поддержки для реализации собственных программ экономического развития;

• превращение г. Бердска в «спальный район» г. Новосибирска (что может быть реальностью при продолжающейся скупке бердского жилья жителями г. Новосибирска и Искитима и отсутствии перспективных сфер приложения труда в самом г. Бердске);

• рост цен на уголь и газ, что может вызвать проблемы в развитии энергетического и теплового хозяйства города; рост цен на цемент (и другие строительные материалы), который может послужить ограничивающим фактором дальнейшего поддержания высоких темпов строительства;

• развитие строительства элитных поселков в пределах г. Бердска может вызвать определенную социальную напряженность в среде малоимущих жителей;

• возможную потенциальную опасность вызывает неконтролируемый «вход» в город крупной вертикально-интегрированной компании, преследующей собственные цели в отношении территории, трудовых ресурсов и созданной инфраструктуры г. Бердска;

• рост неконтролируемой миграции из КНР и среднеазиатских стран СНГ в районы Новосибирской области, и в том числе в г. Бердск.

В то же время имеются и благоприятные *внешние возможности*, которые могут создать дополнительный импульс к развитию города Бердска в среднесрочной и долгосрочной перспективе:

• возможное усиление внимания к Бердску со стороны федеральных структур как к городу с высоким производственным и инновационным потенциалом, что может привести к серьезной финансовой поддержке реализации новых крупных инновационных проектов и возможной реализации на его территории одной или нескольких федеральных программ или проектов;

• существенно усиливающиеся в последние годы финансовые возможности Новосибирской области, которые могут использоваться для совершенствования пространственного развития в регионе и для поддержки развития городов и административных районов области;

• начало реализации в Новосибирской области стратегии развития мегаполиса «Новосибирск», которая предусматривает

заметное усиление интеграционных экономических, культурных и инфраструктурных связей г. Новосибирска и территориально близких к нему городов (в первую очередь – г. Бердска). Формирование новосибирской агломерации (новосибирского мегаполиса) ни в коей мере не направлено на изменение сложившихся административно-территориальных границ и «поглощение» Новосибирском его городов-спутников;

• накопленный благоприятный имидж г. Бердска как территории, комфортной для бизнеса и проживания, будет способствовать приходу на данную территорию крупных российских или зарубежных бизнес-структур.

В целом проведенный SWOT-анализ позволил сделать следующий вывод: хотя не по каждому отдельному направлению развития экономики, социальной сферы, ресурсному обеспечению и т.д. г. Бердск является лидером среди средних городов Сибири, синергический эффект дает *совокупность всех потенциальных точек его роста*. Взаимосвязанность выгодного экономико-географического положения; диверсифицированной структуры производства; человеческого потенциала; рекреационных ресурсов заметно усиливают общую конкурентоспособность г. Бердска по сравнению с другими сибирскими городами и содержат высокую потенциальную возможность для дальнейшего роста производства на инновационной основе и решения основных социальных задач данного муниципального образования. Территориальная близость г. Бердска к новосибирскому Академгородку позволяет ставить вопрос о разработке согласованных стратегических направлений их совместного развития и формирования в Бердске нового сегмента инновационной системы на оси Бердск – Академгородок – Кольцово.

Миссия, основные цели и задачи Стратегии г. Бердска

Миссия Стратегии социально-экономического развития г. Бердска – превращение города в один из ведущих промышленно-инновационных и рекреационных центров Сибирского федерального округа и Новосибирской области и в привлекательное место для жизни людей, притока инвестиций и развития современной экономики.

Генеральная цель разработки Стратегии – формирование научно обоснованной политики повышения уровня и качества жизни населения и устойчивого демографического роста за счет придания экономике г. Бердска конкурентоспособности и инновационного качества развития, инвестиционной привлекательности и финансовой самодостаточности.

Реализация генеральной цели Стратегии г. Бердска определяется достижением следующих *стратегических целей:*

• устойчивый рост благосостояния и качества жизни населения города и формирование благоприятного социального климата на его территории;

• обеспечение устойчивого экономического роста г. Бердска на основе диверсификации экономики, привлечения инвестиционных ресурсов, активизации инновационного сектора и формирования нового сегмента индустрии отдыха;

• создание и использование экономики знаний для становления г. Бердска как инвестиционно и социально привлекательного среднего города Сибири; развитие конкурентоспособных в российском масштабе высокотехнологичных производств;

• создание на территории города одного из главных рекреационных центров Новосибирской области;

• создание «комфортных зон» для развития бизнеса на территории области. Совершенствование институциональных и правовых условий для уменьшения рисков ведения бизнеса и для обеспечения безопасности экономических агентов.

Для реализации отмеченных целей необходимо решить *следующие задачи:*

• обеспечить качественный прорыв в уровне жизни населения; улучшить демографическую ситуацию за счет повышения рождаемости и сокращения смертности населения; обеспечить эффективную занятость населения и оптимизировать процессы маятниковой миграции; обеспечить социальную поддержку малообеспеченных слоев населения;

• обеспечить повышение уровня образования и профессиональной подготовки трудоспособного населения в приоритетных для развития города сегментах экономики и сферы обслуживания на основе модернизации системы среднего специального и профессионального образования г. Бердска;

• создать условия для привлечения в город малого и среднего инновационного бизнеса и с этой целью сформировать необходи-

мую инновационную инфраструктуру в виде технопарковой зоны и бизнес-инкубаторов;

• обеспечить бесперебойную работу энергетического и теплового хозяйства г. Бердска и системы водоснабжения и канализации;

• поддерживать культуру, а также развивать в г. Бердске индустрию отдыха и туризма для жителей Новосибирской области и других территорий;

• сформировать программу долгосрочного взаимодействия г. Бердска и новосибирского Академгородка, в первую очередь направленную на обеспечение трансфера научных разработок институтов СО РАН на бердские предприятия, а также на формирование в г. Бердске зоны серийного производства ряда разработок технопарка «Академгородок»;

• всячески поддерживать развитие институтов гражданского общества и участие граждан в принятии решений и реализации программ социального, экономического, культурного и общественного развития города как значимого условия обеспечения качества жизни населения.

Выделенные целевые установки и основные приоритеты долгосрочного развития города Бердска должны реализовываться через *систему взаимосвязанных управляющих политик*, инициируемых и осуществляемых администрацией города: инновационной, социальной, промышленной, кластерной, инвестиционной, пространственной:

1) разработка и реализация эффективной, предсказуемой и стабильной социальной политики, направленной на существенный рост человеческого потенциала г. Бердска, повышение уровня и качества жизни его населения, рост образовательного уровня, эффективное регулирование миграционных потоков;

2) осуществление эффективной экономической и финансово-кредитной политики, направленной на поддержку реального сектора экономики в наиболее конкурентоспособных секторах г. Бердска с одновременным ужесточением технических, экологических и других требований к выпускаемой продукции и оказываемым услугам;

3) реализация эффективной инновационной политики на базе включения г. Бердска в «инновационную ось» Бердск – Академгородок – Кольцово;

4) реализация эффективной пространственной политики, направленной на рациональное развитие основных промышленных зон города и формирование новых узлов в рекреационной зоне;

5) повышение уровня и качества регионального управления на базе модернизации системы выполнения государственных функций и оказания государственных услуг на основе регламентов, использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий, технологий проектного управления, бюджетирования, ориентированного на результат, внедрения принципов и идей стратегического планирования.

Важным условием реализации Стратегии является создание, укрепление и пропаганда на межрегиональном и международном уровне *конкурентоспособного бренда г. Бердска* как территории инновационного развития, конкурентоспособного производства и развитой индустрии отдыха.

Было показано, что реализация отдельных мероприятий и целевых программ, инвестиционных проектов в г. Бердске в среднесрочной и долгосрочной перспективе должна быть направлена на наиболее эффективную реализацию основных его конкурентных преимуществ. При этом основным принципом отбора инвестиционных проектов должна быть ориентация на производство продукции *с высокой добавленной стоимостью, имеющей высокую социальную значимость, не загрязняющей окружающую среду и имеющей инновационную направленность.*

Методические особенности разработки Стратегии

При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Бердска использовался опыт, накопленный в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН при разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири, Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, Энергетической и Транспортной стратегий России, стратегических документов долгосрочного развития других городов и регионов. Эти работы основывались на вовлечении в процесс создания стратегических документов трех основных «сил»: власти, бизнеса и науки.

Работа над Стратегией осуществлялась в несколько этапов (рис. 2.15). На первом этапе была проведена оценка конкурентных преимуществ, сильных и слабых сторон, возможностей и внешних

Рис. 2.15. Этапы и направления разработки Стратегии г. Бердска

угроз в перспективном развитии г. Бердска. Это дало возможность, используя также материалы Комплексной программы социально-экономического развития города, выявить его «стартовые условия», приступить к формулировке сценариев перспективного развития и осуществить прогноз основных показателей социально-экономической динамики на перспективу до 2025 г.

Как отмечалось выше, обоснованность любого стратегического документа регионального развития в существенной степени определяется тем, насколько полно проработаны ресурсные ограничения, связанные с расчетами укрупненных балансов производства и распределения продукции, балансов трудовых ресурсов и балансов топливно-энергетических ресурсов. В Стратегии социально-экономического развития г. Бердска укрупненный расчет этих балансов осуществлялся с использованием специально разработанной макроэкономической модели, позволяющей рассчитывать и оценивать различные варианты перспективного развития города и его подсистем (разработчики модели А.С. Липин и Е.А. Гайдук).

Анализ имеющихся инвестиционных предложений и инвестиционных проектов в сочетании с прогнозом численности населения и его социальной структуры позволили получить укрупненные оценки баланса ресурсов (трудовых, топливно-энергетических). Центральное место в данном документе занимал

раздел, посвященный стратегическим направлениям социальной политики в г. Бердске и предложениям по усилению его человеческого потенциала. Был проведен анализ финансового состояния и финансовой устойчивости г. Бердска и дан сводный прогноз на перспективу важнейших бюджетных характеристик. Все эти результаты явились основой для подготовки предложений по формированию двух перспективных территориально-отраслевых кластеров в экономике Бердска (инновационного и рекреационного), а также предложений по развитию малого и среднего бизнеса и предпринимательства. Это было дополнено анализом и укрупненным прогнозом развития внешнеэкономических связей г. Бердска.

Заключительный раздел был посвящен предложениям по формированию институциональных условий и механизмов реализации Стратегии.

Сценарии развития г. Бердска на период до 2025 г.

Для укрупненного анализа перспектив развития г. Бердска и выявления вероятных «узких мест» было смоделировано три сценария развития: «инерционный», «мобилизационный» и «оптимистический» (расчеты проводились по имитационной модели социально-экономического развития города).

1. «*Инерционный*» *сценарий.* Базировался на предпосылках продолжения тенденций социально-экономического и технологического развития г. Бердска, сложившихся в последние годы. В содержательном плане реализация данного сценария означала ориентацию на развитие малого бизнеса в городе при ограниченных формах и механизмах его внешней поддержки и при сохранении сложившейся в настоящее время его региональной отраслевой структуры и технологического базиса (т.е. умеренное развитие «наукоемких» и высокотехнологичных форм малого бизнеса с преобладанием малого бизнеса в сфере торговли и сфере услуг, производстве строительных материалов и конструкций и товаров народного потребления).

Данный сценарий имитировал сложившиеся относительно слабые производственно-технологические связи Бердска с Новосибирском и с другими городами области и его достаточно интенсивную «социальную» функцию.

Хотя в «инерционном» сценарии на перспективу переносились весьма благоприятные тенденции последних 5–7 лет, оценки показывали, что долгосрочный экономический рост в городе не может быть обеспечен с такими же высокими темпами роста промышленности и капиталовложений, уровня жизни, которые наблюдались в последние годы. Этому препятствуют «узкие места» в экономике и инфраструктуре города (в частности, ограничения по тепловым мощностям и мощностям энергетического хозяйства), а также то, что в предыдущий период были использованы практически все резервы роста производства (с весьма низкого базового уровня начала 2000 г.) и связанные с низкими затратами вхождения нового бизнеса на площадки Северной и Восточной промышленных зон.

На основе расчетов по модели было показано, что среднегодовые темпы прироста экономики города и ее отдельных секторов снизятся по сравнению с 2001–2005 гг. и будут в интервале 5,0–6,5%, что обеспечит рост промышленного производства города в период 2006–2025 гг. в 2,6–3,5 раза и рост инвестиций в 3,0–3,8 раза.

В рамках «инерционного» сценария предполагалось снижение темпов миграционного прироста по сравнению с предшествующим периодом и достижение к 2025 г. обеспеченности жильем 21 м^2 на душу населения (при резко сократившемся по сравнению с началом периода вводе жилья на душу населения, что связано с инфраструктурными ограничениями и сокращением нового жилищного строительства). Прогнозировалось, что реальная оплата труда увеличится за 20 лет в 2,8–3,7 раза.

2. *Инновационно-рекреационный («мобилизационный» сценарий).* Реализует основные конкурентные преимущества г. Бердска как одного из передовых сибирских городов с высокой концентрацией малого инновационного бизнеса и рекреационного центра областной и межобластной значимости. Этот сценарий предлагалось рассматривать в качестве «базового» (основного) при реализации Стратегии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 г.

«Мобилизационный» сценарий предполагает интенсивное развитие производственно-технологических инновационных взаимодействий с Новосибирским научным центром и с развивающимся технопарком «Академгородок» и формирование ново-

го крупного сегмента городской экономики, связанного с обслуживанием «индустрии отдыха».

Этот сценарий не предполагает реализацию в г. Бердске одного или нескольких крупных инвестиционных проектов, связанных с формированием нового производства, входящего в категорию «крупного бизнеса».

Среднегодовые темпы прироста экономики города и ее отдельных секторов в данном варианте будут примерно в 1,3 раза выше, чем в инерционном варианте, и могут составить 6,5–8,0% в среднегодовом исчислении, что обеспечит рост промышленного производства города в период 2005–2025 гг. в 3,5–4,6 раза, рост инвестиций – в 4,5–5,8 раза и рост реальной оплаты труда – в 4,2–6,6 раза. Такое повышение темпов роста будет обеспечено за счет ввода в действие новых инновационных предприятий с существенно более высокой производительностью труда, внедрением трудосберегающих технологий на существующих производствах, что потребует повышенной инвестиционной активности. Однако более значимым содержательным итогом данного сценария ожидается то, что экономический рост в этот период будет обеспечивать существенно более высокие характеристики развития социальной сферы г. Бердска и благосостояния его жителей, чем по «инерционному» варианту развития.

В сценарии предполагается рост населения г. Бердска до 109,4 тыс. человек, в основном благодаря миграционному приросту. Также предполагается доведение уровня обеспеченности жильем до 25 м^2 на человека к 2025 г., что будет обеспечено интенсивным жилищным строительством. Мобилизационный сценарий предполагает строительство ряда объектов культуры, здравоохранения, спорта, образования и пр. и будет связан с «расшивкой» узких мест в инженерной инфраструктуре города.

Данный сценарий предполагает изменение модели функционирования предприятий малого и среднего бизнеса в г. Бердске: от модели бессистемного рассредоточения бизнеса в рамках промышленных зон к модели «парковой идеологии», т.е. формированию на территориях трех зон *промышленных парков кластерного типа*, предприятия которых развиваются с использованием общих инфраструктурных объектов, взаимодействуют при решении вопросов модернизации производства, «вхождения» нового бизнеса на данную территорию, в вопросах благоустройства территории, обустройства близлежащих объектов социально-бытовой

инфраструктуры, в обеспечении общих охранных служб и т.д. Опыт функционирования таких парков («зон инвестиционного развития», «локальных промышленных зон» и т.д.) широко развит в Китае.

3. *«Оптимистический» сценарий*. Вбирая в себя все основные направления предыдущего сценария, он связан также с возможностью формирования в г. Бердске (в том числе на границах с Искитимским районом) новой крупной инновационной площадки Новосибирской области. Превращение Новосибирской области в главный инновационный центр на Востоке России (как сформулировано в Стратегии социально-экономического развития данного региона) будет неизбежно связано не столько с формированием таких стадий новой инновационной экономики, как НИОКР, проектирование, мелкосерийное производство и освоение опытных партий наукоемкой продукции (что может быть реализовано, в частности, в рамках развития технопарковой зоны в Академгородке), сколько с развертыванием полномасштабного производства и массовой реализацией новой высокотехнологичной продукции, апробированной на стадиях опытного производства. Очевидно, что это не может быть сделано на мощностях технопарка или на существующих производственных мощностях крупных новосибирских предприятий (по крайней мере – не на всех из них), и это потребует сооружения новых крупных производств. Город Бердск должен рассматриваться как один из наиболее приоритетных территориальных полигонов Новосибирской области для сооружения такого рода инновационных производств среднего и крупного масштабов (с учетом естественных ограничений по мощностям инженерной инфраструктуры, баланса трудовых ресурсов и экологических ограничений). В данном сценарии предусматривается возможность формирования на граничной территории г. Бердска и Искитимского района технико-внедренческой промышленной зоны субфедерального уровня.

Такого рода сценарий будет требовать наиболее интенсивного развития новых кооперационных производственно-технологических связей г. Бердска и остальных территорий Новосибирской области (и других регионов страны). Фактически реализация этого сценария предполагает возрождение Бердска как нового города-бренда федеральной значимости. Количественные характеристики такого сценария трудно оценить ввиду большой неопределенности вариантов с размещением нового крупного производст-

ва в городе. Но в любом случае среднегодовые темпы прироста объемных показателей (валовой муниципальный продукт, объем инвестиций, валовая продукция промышленности и т.д.) будут превышать 10%-й рубеж.

Отметим другие характерные особенности разработки Стратегии социально-экономического развития г. Бердска.

1. Особое внимание уделялось системам жизнеобеспечения г. Бердска. Так, были достаточно подробно проработаны мероприятия, гарантирующие устойчивость энергообеспечения и теплообеспечения города. Было показано, что для надежного обеспечения долгосрочных потребностей в тепловой энергии, которые по укрупненным расчетам должны удвоиться к 2025 г., требуются вводы новых генерирующих мощностей, а главное, кардинальные институциональные изменения системы теплоснабжения. Были сделаны рекомендации, что для выхода из кризисного положения в обеспечении города теплом, которое может сложиться уже в ближайшее время, представляется целесообразным создание совместного предприятия, отвечающего за все теплоснабжение Бердска и функционирующего на принципах государственно-частного партнерства. Были также подготовлены рекомендации по проведению политики «когенерации» (развитие комбинированной выработки тепловой и электрической энергии) на конкретных энергетических мощностях города. Оценивалась напряженность перспективного баланса водопотребления и канализования, делался вывод, что при условии реализации «инновационно-рекреационного» и, особенно, «оптимистического» сценариев перспективного развития, сопровождаемых увеличением населения города, крупным ростом производства, увеличением объемов ввода жилья и объектов социальной инфраструктуры, требуется дополнительный ввод крупных новых мощностей в системе обеспечения города водой и очистки сточных вод.

2. Существенный акцент в данной разработке был сделан на обоснование инновационного пути развития г. Бердска. На высокопрофессиональном уровне д.э.н. Г.А.Унтурой был подготовлен раздел «Стратегические направления развития инновационного кластера экономики г. Бердска», и все эти разработки пришлось делать практически «на голом месте». Парадоксально, что в разработанной ранее Комплексной программе города даже не упоминались термины «инновационное развитие», «инновации», «высокотехнологичные производства» и т.д., хотя сама «история»

(развитие в городе трех крупных и прогрессивных по советским технологическим понятиям производств) и «география» (граничное положение с новосибирским Академгородком) практически безальтернативно выдвигали путь научно-технологической и производственной кооперации с институтами Сибирского отделения РАН и формирования в городе опытных производств и внедренческих площадок новых технологий. Поэтому в ходе разработки Стратегии автором был инициирован процесс переговоров руководства Сибирского отделения РАН и администрации г. Бердска, в результате был подписан договор о сотрудничестве между Центром трансфера технологий СО РАН и администрацией г. Бердска, предусматривающий возможности и механизмы усиления производственно-научной интеграции Новосибирского научного центра СО РАН и бердских предприятий. Это позволит начать работы по новому этапу активного инновационного взаимодействия Бердска и Академгородка. В Стратегии был также поставлен вопрос о целесообразности подписания соглашения об организации межмуниципального инновационного сотрудничества наукограда Кольцово, Академгородка и г. Бердска.

3. В процессе разработки Стратегии г. Бердска авторы обосновали необходимость и целесообразность *разработки и реализации специальных целевых программ*, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития города. Было предложено, чтобы в ближайшие годы были разработаны концепции для следующих целевых программ:

♦ программа инновационного развития и инновационного кластера г. Бердска;

♦ программа формирования рекреационного кластера г. Бердска;

♦ программа модернизации инженерной инфраструктуры и топливно-энергетического хозяйства г. Бердска, учитывающая потребности долгосрочного развития города;

♦ программа социального развития и регулирования миграции.

4. В процессе разработки Стратегии огромную роль сыграла «экспедиционная работа» авторского коллектива: посещение всех значимых предприятий города, знакомство с их проблемами, «узкими местами» и перспективами. Только это дало возможность не просто оценить социально-экономическую обстановку в городе, но и понять систему мотиваций руководителей предприятий, по-

чувствовать моральный и психологический климат в коллективах, выявить реальные трудности и проблемы, которые не всегда отражаются в статистических сводках и отчетах. Нужно сказать, что ряд завязавшихся в результате таких встреч и бесед контактов имели серьезное продолжение. Так, производственным объединением «Сиббиофарм» и Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН были подготовлены предложения по интенсификации сельского хозяйства, ресурсосбережению и повышению качества жизни населения на основе использования продукции биотехнологического производства (от ИЭОПП СО РАН данные предложения готовились автором книги). Эти предложения позже нашли отражение в рамках Концепции решения комплексной задачи «Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни» Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года.

Для справки: Суть данных предложений состояла в том, что в современных условиях существенного роста цен на мировых рынках продовольствия резко повышаются роль и значение обеспечения продовольственной безопасности России и сельскохозяйственная отрасль превращается в *стратегически важный сектор экономики страны*. Регионы южной и срединной зоны Сибирского федерального округа обладают значительным потенциалом для интенсивного развития сельскохозяйственного производства, в первую очередь – значительными земельными ресурсами, которые могут использоваться как земли сельскохозяйственного назначения. Ряд субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа (Омская и Новосибирская области, Алтайский край), уже сегодня занимают лидирующие позиции на российском рынке производства основных видов сельскохозяйственной продукции.

Отмечалось, что резервы и потенциальные возможности сельского хозяйства Сибири далеко не используются как по организационно-экономическим причинам, так и вследствие недостаточного применения современных инновационных технологий производства продукции животноводства и растениеводства, существенно повышающих продуктивность в сельском хозяйстве. Было показано, что одно из наиболее перспективных направлений связано с использованием достижений биотехнологии для интенсификации сельскохозяйственного производства в Сибири, и для этого существуют сильные предпосылки в виде существующих и эффективно работающих биотехнологических предприятий Сибири.

Одним из лидером биотехнологической отрасли России является расположенное в г. Бердске Новосибирской области ПО «Сиббио-

фарм» – современное биотехнологическое предприятие, имеющее 40-летний опыт производства микробиологической продукции. Его продукция применяется в растениеводстве, животноводстве, кормопроизводстве, спиртовой, пивоваренной, кожевенной, пищевой отраслях промышленности, здравоохранении и экологии.

Применение биотехнологической продукции позволяет значительно повысить эффективность технологий, используемых в основных хозяйственных отраслях, однако для этого требуется формирование емкого рынка и спроса на эту продукцию, который в России (и, в частности, в регионах Сибирского федерального округа) развит явно недостаточно как по причине слабой информированности сельхозпроизводителей о выгодах и безусловной эффективности использования биотехнологических препаратов, их ориентации на традиционные методы использования минеральных удобрений и средств защиты растений, так и вследствие недостатка оборотных средств для их закупки. Предложения по использованию биотехнологической продукции были направлены на реализацию программы интенсификации сельского хозяйства в Сибири, на осуществление ресурсосбережения и на повышение качества жизни населения. Основой этих предложений является использование продукции, производимой ООО «Сиббиофарм», а также развитие новых производств, инновационных и хозяйственных связей в виде биотехнологического кластера, формируемого в Новосибирской области, важной составной частью которого может стать данное предприятие.

5. Успех в подготовке новой версии программного документа для г. Бердска – его долгосрочной Стратегии в немалой степени был предопределен открытостью и готовностью к сотрудничеству руководства администрации города и ее подразделений, достаточно высоким профессиональным уровнем их подготовки, наличием разработанного ранее на хорошем уровне Генерального плана г. Бердска, в котором были профессионально решены градостроительные и расселенческие проблемы этой территории.

В целом Стратегия социально-экономического развития города Бердска на долгосрочную перспективу прошла процедуру общественных слушаний, была одобрена муниципальным органом представительной власти, обсуждалась в средствах массовой информации. Она дала серьезный импульс как городской администрации, так и всему городскому сообществу в осмыслении перспектив развития этого чрезвычайно интересного сибирского города на основе формирования новой модели экономического и социального роста и реализации соответствующих управленческих политик.

* * *

Оценивая общие итоги разработки стратегических документов муниципального развития в Новосибирской области, можно констатировать, что наряду со значительным числом комплексных программ, выполненных «под копирку» и не являющихся серьезными управленческими документами, в регионе накопился опыт «лучших практик», который может быть использован для распространения в других районах области, муниципальных образованиях и поселениях.

Наибольший интерес представляет опыт разработки и реализации программных документов перспективного развития в Маслянинском районе Новосибирской области. Еще некоторое время назад это был типичный сельский район-«середняк» с типичным комплексом экономических и социальных проблем (низкая продуктивность сельскохозяйственного производства, отсутствие эффективных производств, низкий уровень развития социальной инфраструктуры, «бегство» квалифицированных кадров и т.д.). В настоящее время это – явный «регион-лидер» в Новосибирской области с прогрессивной и диверсифицированной структурой производства, с мощным рывком в экономическом развитии, сделанным буквально за 5–7 лет, с передовыми по сибирским стандартам показателями социального развития в сельской местности.

Все это оказалось возможным благодаря трем взаимосвязанным факторам:

1) инициативе и стратегическому видению местных проблем со стороны главы администрации Маслянинского района В.В. Ярманова, который создал при администрации Центр инвестиционных программ и пригласил возглавить данный Центр М.О. Антонова – сотрудника одного из институтов новосибирского Академгородка, который показал себя талантливым и инициативным руководителем новой генерации;

2) четкой оценке конкурентных преимуществ Маслянинского района и обоснованию серии инвестиционных проектов, направленных на реализацию этих преимуществ в виде конкретных бизнес-планов;

3) поиску инвесторов под данные инвестиционные проекты и их успешной реализации. Последнее было возможным в том числе благодаря четкой работе Центра инвестиционных программ – новой институциональной структуры региональной

политики, работающей не «внутри власти», а «рядом с ней» и реализующей как местные, так и собственные корпоративные интересы[1].

В результате в настоящее время в Маслянинском районе успешно реализуются инвестиционные проекты по добыче рудного и россыпного золота, строительству второй очереди кирпичного завода по итальянской технологии, льнозавода (в дореволюционное время здесь был один из ведущих льноводческих центров России), деревообрабатывающего предприятия, завода по производству высококачественной и экологически чистой питьевой воды, по развитию сельскохозяйственного комплекса ЗАО «Таежное» с ориентацией на производство качественной мясной продукции на основе завоза из Германии породы крупного рогатого скота высшей продуктивности и т.д. Наиболее неординарная и эффективная точка роста – развитие индустрии туризма, которая на деле стала сильнейшим мультипликатором развития всей экономики района, обеспечила занятость местного населения, сформировала новый прогрессивный имидж данной территории, способствовала наполнению местного бюджета. В результате на территории Маслянинского района успешно функционируют три туристических горнолыжных комплекса («Юрманка», «Юрманка-2», «Скакуша»). Значительная часть инвестиций в указанные проекты уже освоена, и в районе успешно работают новые промышленные и сельскохозяйственные предприятия. Общий объем инвестиций в 2008–2012 гг. оценивается в 5,6 млрд руб.

Наряду с реализацией новых инвестиционных проектов, резко расширивших степень диверсификации производства, осуществлены прогрессивные управленческие решения: созданы Маслянинский инвестиционный холдинг по управлению сельскохозяйственными ресурсами кооперативов и фермерских хозяйств, специальное муниципальное унитарное предприятие,

---

[1] Деятельность Центра осуществлялась не спонтанно: была разработана политика реализации кластеров малых предприятий в сельском районе, предложены и реализованы ее основные элементы (первичная технологическая ячейка – частное подворье, ЛПХ, фермерское хозяйство; вторичная технологическая площадка – потребительский кооператив, малое предприятие; лидер кластера – частный инвестор или орган власти; сетевой брокер – основной оператор кластера в форме ЗАО).

призванное облегчить вхождение в район потенциальным инвесторам[1].

Иными словами, Маслянинский район Новосибирской области – пример эффективно функционирующего территориального образования, импульс которому был дан четкой оценкой потенциальных региональных точек роста и формулировкой стратегических альтернатив, разработкой соответствующих программных документов и реализацией на их основе мощной инвестиционной программы в формате государственно-частного партнерства.

Интересной особенностью Новосибирской области, которая была призвана активизировать экономическую активность муниципальных образований региона, является проведение регулярных конференций «Комплексные программы развития муниципальных образований: управление реализацией, привлечение инвестиций». В 2008–2009 гг. было проведено четыре таких конференции (в г. Бердске, Маслянинском, Искитимском и Новосибирском сельском районах), в которых участвовали главы всех районных администраций, руководство Новосибирской области, представители администраций соседних субъектов Федерации, эксперты, потенциальные инвесторы и т.д. (автор книги был участником всех таких конференций и выступал на них с докладами). Данные конференции проходили не только в формате заседаний и заслушивания докладов. Организовывались посещения наиболее значимых предприятий и строек, это был реальный «смотр муниципальных достижений», в том числе – по использованию эффективных управленческих решений и технологий, по обмену опытом стратегического планирования. Значимость таких выездных научно-практических конференций очевидна: помимо ознакомления с прогрессивным опытом, здесь работал «эффект состязательности». Было отчетливо видно, что главы других муниципальных образований (особенно находящихся в нижней части списка эффективно работающих районов) уезжали с конференций с желанием использовать такой опыт, найти и актуализировать аналогичные точки роста своей территории. Это действовало гораздо эффективнее любого распоряжения вышестоящих органов власти.

---

[1] В функции данного предприятия входят финансирование подготовки инвестиционной площадки, работа с консалтинговыми компаниями, решение вопросов землепользования и землеотвода, получение лимитов энергетических мощностей, паспортизация инвестиционных площадок и т.д.

Следует специально отметить, что даже в условиях мирового финансово-экономического кризиса на территории Новосибирской области работы по формированию системы стратегического планирования на всех уровнях не сворачивались. Это касалось как субфедерального, так и муниципального уровней. Все разработанные в докризисный период стратегические документы в Новосибирской области и их главные целевые установки не потеряли своей значимости; корректировке в дальнейшем могут быть подвергнуты лишь сроки реализации некоторых программных мероприятий.

Завершая раздел по нашему опыту участия в формировании стратегического планирования в Новосибирской области, отметим, что при разработке анализировавшихся выше стратегических документов автор и его коллеги старались занимать объективную позицию в отношении конкурентных преимуществ соответствующих территорий, трезво оценивая их позитивные и негативные тенденции. Этому способствовало то, что творческий коллектив Института экономики и организации промышленного производства СО РАН длительное время проводят комплексные исследования территориального развития России как системы взаимодействующих регионов и владеют информацией по всем субъектам Российской Федерации. Объективная оценка преимуществ и недостатков конкретной территории на фоне развития страны в целом и других (особенно – смежных) регионов – необходимое требование разработки стратегических документов регионального и муниципального развития. Но выполнить такие работы можно только в формате постоянного и систематизированного отслеживания информации и мониторинга по социально-экономическому развитию России в разрезе многих (если не всех) субъектов Федерации, а это, в основном, по силам специализированным научным и консалтинговым организациям с четко поставленной работой и взаимодействием исполнителей. Работа на заказ местных администраций в формате «чего изволите» при внешнем, возможно, эффектном представлении итоговых материалов не имеет перспективы, так как она не связана с повседневной и рутинной работой по «встраиванию» таких документов в систему регионального управления, в которой самое непосредственное участие должен принимать основной разработчик региональных стратегий и программ.

Раздел 3
РЕГИОНАЛЬНЫЙ МОНИТОРИНГ КАК ИНФОРМАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Эффективность реализации региональной политики и стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях в существенной степени определяется наличием надежной информационной базы, что дает возможность оперативно отслеживать и корректировать тенденции социально-экономического развития, влиять на формирование и развитие как кризисных ситуаций, так и зарождающихся «точек роста».

В условиях глобализации и «информационной революции», управленческие решения в федеральном Центре и в регионах должны базироваться на самых современных достижениях в области информационных технологий, методов хранения и переработки больших объемов информации, эффективной визуализации информационно-аналитических материалов, на достижениях экономико-математического моделирования и прогнозирования экономических и социальных процессов. Еще тридцать-сорок лет назад осуществлялись попытки реализовать такой подход в виде АСПР – Автоматизированной системы плановых расчетов [*Автоматизированная система…, 1980*], которую предполагалось внедрить на уровне СССР и в каждой союзной республике. Однако в целом эти работы не вышли за рамки разработки и реализации отдельных моделей (или комплексов моделей) народно-хозяйственного уровня, конкретных отраслей или союзных республик. В любом случае они не стали имманентной составляющей всей советской системы планирования, хотя в некоторых случаях были реализованы очень интересные модельные разработки и комплексы системных расчетов. Характерно, что весьма сложные народнохозяйственные, региональные и отраслевые модели и системы моделей [*Аганбегян и др., 1972; Коссов, 1973; Коссов и др., 1978; Уринсон, 1986*] реализовывались в то время на достаточно слабой (с современных позиций) вычислительной базе и при весьма ограниченных возможностях компьютеризации взаимосвязанных потоков сбора, хранения и обработки информации.

Два последних десятилетия мир переживает настоящий «информационный бум», эти процессы не обошли стороной и Россию. Происходят феноменальные преобразования в технических возможностях информационного общества, сконцентрированные во «взрывных» изменениях в вычислительных и информационных технологиях. Тем не менее не наблюдается качественного прогресса в самих методологических подходах к их использованию в реальных управленческих системах как на федеральном, так и на региональном уровне. Настоящий раздел посвящен частному, но очень важному вопросу этой более общей проблемы информатизации системы управления народным хозяйством, регионами и секторами экономики – а именно проблеме формирования систем регионального мониторинга [*Селиверстов, 2010*].

Глава 3.1
МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1.1. Роль информации и информатизации в современной экономике и обществе

В настоящее время мир отчетливо переходит на новый технологический уклад – «информационный». Он качественно поиному формирует взаимодействие и роль основных факторов производства, и это, в первую очередь, проявляется в существенном повышении значимости информации, которая становится товаром особого рода. Все это приводит к изменениям в системе производственных отношений, к становлению «информационного общества».

Основы теории информационного общества были разработаны в 60-х годах прошлого века, и важный вклад в это внесли Т. Умасео и Ф. Махлуп. В работах последнего отмечалось, что применительно к экономическим процессам роль информации сводится, в первую очередь, к осуществлению осознанного выбора, который является основой любой экономической деятельности. Значимость информации в экономике, по его мнению, определяется [*Machlup, 1984, с. 15*]:

1) ускорением передачи данных, связи и сообщений;

2) более эффективным распространением экономических данных;

3) быстрым распространением электронных и информационных коммуникаций и технологий, что приводит к автоматизации многих рутинных работ и процессов.

Характерно, что в этом перечне Ф. Махлуп делает акцент на «технологической» стороне информатизации (ускорение передачи данных, распространение электронных коммуникаций и т.д.), но оставляет в стороне качество управленческих решений, которые принимаются на базе оперативного и более эффективного использования все возрастающих информационных потоков.

Фундаментальные результаты на стыке исследований процессов глобализации, информатизации, экономики, социологии, теории управления, культурологии получены профессором Калифорнийского университета (Беркли) Мануэлем Кастельсом[1]. Он сформулировал целостную теорию, которая позволяет оценивать фундаментальные последствия воздействия на современный мир революции в информационных технологиях, охватывающей все области человеческой деятельности[2].

В свой трилогии «Информационная эпоха: экономика, общество и культура» проф. М. Кастельс детально проанализировал формирование нового способа развития – «информационализма» и показал, что «… в новом, информациональном способе развития источник производительности заключается в технологии генерирования знаний, обработки информации и символической коммуникации. Разумеется, знания и информация являются критически важными элементами во всех способах развития, так как процесс производства всегда основан на некотором уровне знаний и на обработке информации. Однако специфическим для информационального способа развития является воздействие знания

---

[1] Одновременно М. Кастельс является профессором Открытого университета Каталонии (UOC) в Барселоне и систематически чередует свою научную работу между США и Испанией.

[2] См.: Castells M. Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I–III. Oxford: Blackwell Publishers, 1996–1998. В России опубликован первый том данной трилогии «Информационная эпоха: экономика, общество и культура». М.: Издательство «ГУ ВШЭ», 2000, 608 с., дополненный двумя разделами из последнего тома («Кризис индустриального этатизма и коллапс Советского Союза» и «Заключение. Осмысливая наш мир»).

на само знание как главный источник производительности» [*Кастельс, 2000, с. 39*]. В дальнейшем М. Кастельс делает вывод, что в современных условиях впервые в истории человеческая мысль прямо является производительной силой, а не просто определенным элементом производственной системы.

Цитируемый автор вводит два понятии экономики – «информациональная» и «глобальная»: «Итак, информациональная – так как производительность и конкурентоспособность факторов или агентов в этой экономике (будь то фирма, регион или нация) зависят в первую очередь от их способности генерировать, обрабатывать и эффективно использовать информацию, основанную на знаниях. Глобальная – потому что основные виды экономической деятельности, такие как производство, потребление и циркуляция товаров и услуг, а также их составляющие (капитал, труд, сырье, управление, информация, технология, рынки) организуются в глобальном масштабе, непосредственно либо с использованием разветвленной сети, связывающей экономических агентов. И наконец, информациональная и глобальная – потому что в новых исторических условиях достижение определенного уровня производительности и существование конкуренции возможно лишь внутри глобальной взаимосвязанной сети» [*Кастельс, 2000,* с. *81*].

Как отмечает в предисловии к русскому изданию данной книги О.И. Шкаратан, по мнению М. Кастельса, глобальная сеть явилась результатом революции в области информационных технологий, создавшей материальную основу глобализации экономики, т.е. появления новой, отличной от ранее существовавшей экономической системы. Новые коммуникационные взаимосвязи, появление «интернет-экономики» оказывают принципиальное влияние на изменения в социальной структуре общества, определяемые М. Кастельсом как «сетевое общество», «созданное сетями производства, власти и опыта, которые образуют культуру виртуальности в глобальных потоках, пересекающих время и пространство» [*Кастельс, 2000, с. 505*].

Мы не случайно столь подробно остановились на некоторых тезисах М. Кастельса. Нам посчастливилось быть лично знакомым с этим выдающимся ученым-социологом современности, встречаться с ним как в России, так и за рубежом. Мы полагаем, что по своей значимости и влиянию на процессы будущего развития исследования М. Кастельса могут встать в один ряд с трудами таких ученых, как Дж. Кейнс и Д. Норт.

Значительный вклад в развитие теории информационной экономики и информационного общества внесли российские ученые. Эти исследования были в значительной мере простимулированы трудами академика А.И. Анчишкина [*Анчишкин, 1986*], который еще в 80-х годах прошлого века в своих публикациях по взаимосвязи экономики и научно-технического прогресса четко зафиксировал все возрастающую роль информации как важнейшего производственного ресурса настоящего и будущего развития.

Фундаментальные результаты в исследованиях информационных аспектов развития экономики и общества получены в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН членом-корреспондентом РАН К.К. Вальтухом, который, связав исследования равновесной и неравновесной экономики со все возрастающим влиянием информации как фактора производства, создал «информационную теорию стоимости» [*Вальтух, 2001*].

Серьезная систематизация взглядов на эволюцию категории «информация» в экономических процессах осуществлена в монографии О.В. Иншакова, М.Ф. Мизинцева, А.Э. Калинина, Е.А. Петрова «Информационное развитие экономики региона» [2008]. Так, авторы отмечают (с. 26) , что информация в экономике проявляется во множестве аспектов:

- производство информации как таковой – это производственная отрасль, т.е. вид экономической деятельности;
- информация является фактором производства, одним из фундаментальных ресурсов любой экономической системы;
- информация является объектом купли-продажи, т.е. выступает в качестве товара;
- некоторая часть информации является общественным благом, потребляемым всеми членами общества;
- информация – это элемент рыночного механизма, который наряду с ценой и полезностью влияет на определение оптимального и равновесного состояний экономической системы;
- информация в современных условиях становится одним из наиболее важных факторов в конкурентной борьбе;
- информация становится резервом деловых и правительственных кругов, используемым при принятии решений и формировании общественного мнения.

Соглашаясь с подобной классификацией роли информации, заметим лишь, что в последнем пункте (который, безусловно, является одним из главных) роль информации несколько принижена: она не резерв, а интеллектуальная основа принятия решений. Отметим, что цитируемая книга ценна не только анализом теоретических подходов к информации и информационному обществу, но и детальным рассмотрением роли информатизации как фактора развития региональных систем. В области информатизации систем регионального управления следует также отметить работы [*Заболотский, Юсупов, 1998; Калинина, 2005*].

Вопросы информатизации экономики в России имели не только академический интерес. С середины 90-х годов прошлого века в связи с распространением процессов глобализации и стремлением России к интеграции в мировое экономическое, политическое и культурное пространство, а также в связи с необходимостью кардинального совершенствования процессов управления народным хозяйством, региональными системами, секторами производства и отдельными хозяйствующими субъектами в стране начались попытки осуществления государственного регулирования процессов информатизации на федеральном, региональном и местном уровнях. Стала готовиться соответствующая правовая база[1], была принята «Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов» [*Концепция…, 1995*].

В федеральном законе 1995 г. № 24-ФЗ информатизация определяется как «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов» [*Федеральный закон…, 1995*].

---

[1] Указ Президента РФ от 20 января 1994 № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации»; Указ Президента РФ от 21 февраля 1994 № 361 «О совершенствовании деятельности в области информатизации органов государственной власти Российской Федерации»; принятие в 1995 г. Федерального закона № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», который стал основополагающим документом развития информатизации в стране.

Очевидно, что кризисное состояние российской экономики и общества в тот период не давало возможности практической реализации выдвинутых положений и направлений в сфере информатизации. И не случайно, что в период экономического подъема с начала нового тысячелетия вопросы информатизации стали важнейшим направлением экономических и политических преобразований в России. В 2006 г. был принят закон № 149-ФЗ «Об информатизации, информационных технологиях и о защите информации». На эти цели выделялись значительные финансовые ресурсы, и основным механизмом реализации являлись соответствующие федеральные целевые программы (ФЦП «Электронная Россия»; ФЦП «Развитие электронной торговли»; ФЦП «Развитие единой информационно-образовательной среды Российской Федерации; ФЦП «Создание и развитие информационно-телекоммуникационной системы специального назначения в интересах органов государственной власти на 2001–2007 гг.»).

Принципиально важно, что в России была сделана попытка подхода к осуществлению информатизации в контексте реализуемых в стране масштабных реформ: муниципальной и административной. Совершенно очевидно, что реализация заложенных в концепции административной реформы стандартов на осуществление государственных услуг и новой системы регламентов была абсолютно невозможна на старых рутинных управленческих и информационных технологиях. Начала активно пропагандироваться идея «электронного правительства» как способа «предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии»[1]. Иными словами, «электронное правительство» предполагает осуществление «электронных государственных услуг», в том числе, осуществляемых в режиме on-line.

Наряду с изменениями на федеральном уровне, в российских субъектах Федерации и в крупных городах начиная с середины 1990-х годов «в явочном порядке» начали формиро-

[1] Мы цитируем статью «Электронное правительство» в Википедии – свободной энциклопедии http://ru.wikipedia.org

ваться правовые и организационные условия в сфере информатизации. Так, например, в Новосибирской области процессы информатизации регулируются в соответствии с Концепцией и программой информатизации и создания единого информационного пространства в данном регионе [*Концепция…, 2008*]. Интересные начинания по законодательному сопровождению процессов информатизации осуществляются в Пермском крае, в Республике Чувашия и т.д.[1]

Таким образом, внешне в России наблюдается настоящий «информационный бум» в системах информатизации и управления. Однако пока реалии далеки от декларируемых и ожидаемых результатов. Так, в статье «Национальная стратегия информационного развития России» [2004] отмечается, что в 2003 г. Женевский всемирный саммит по информационному обществу зафиксировал, что из 102 стран Россия занимала лишь 63-е место по готовности к использованию информационных и коммуникационных технологий, при этом по уровню готовности самих граждан к использованию высоких технологий – 31-е место в рейтинге, по уровню готовности бизнеса – 43-е, а готовности федерального правительства – 89-е место. Одновременно РФ получила весьма высокие рейтинги за качество научно-исследовательских институтов (25-е место), качество математического и научного образования, возможности выхода во всемирную сеть с использованием интернет-технологий. Последующие годы могли изменить ситуацию по ряду отмеченных позиций, но, по нашей экспертной оценке, эти изменения не могли иметь кардинального характера.

Конечно, в ряде российских регионов наблюдались серьезные изменения в лучшую сторону, и примером здесь может служить Новосибирская область, где уже длительное время действует единая унифицированная система «Город» (оплаты коммунальных платежей по принципу «единого окна», в том числе в онлайновом режиме с помощью интернет-технологий); геоинформационная система «ДубльГИС», нашедшая повсеместное распространение; системы электронных платежей в общественном транспорте и в розничной сети; зачисления заработной платы на банковские карты и т.д. Область является одним из российских лидеров в

---

[1] Анализ процессов информатизации в регионах России проведен О.В. Иншаковым, М.Ф. Мизинцевой, А.Э. Калининой, Е.А. Петровой [*Информационное развитие…, 2008, с. 95–100*].

массовом распространении сотовой связи, интернета, кабельного телевидения и т.д.

Тем не менее отставание России от развитых стран мира в процессах информатизации весьма существенно. В этих процессах нас больше интересует влияние научно-технического прогресса, глобализации, информатизации и компьютеризации на системы регионального управления. Прогресс здесь может быть достигнут не просто слепым выполнением федеральных законов и постановлений, закупкой компьютерных сетей и оптимизацией документооборота. Важно формирование новой идеологии, методологии и методики использования новых информационных технологий в системах регионального и муниципального управления и, в том числе, – в системах стратегического планирования. Точка зрения автора состоит в том, что многое здесь определяется подходами к разработке и реализации систем регионального мониторинга и различного рода информационных систем. Рассмотрим наш опыт в этой области.

3.1.2. Методологические основы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем

Каноническое определение мониторинга – это систематический сбор и обработка информации о параметрах сложных объектов и процессов с целью выявления изменений в их состоянии. В свободной электронной энциклопедии «Википедия» мониторинг определяется как «процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или процесса… Мониторинг – систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также, косвенно, для информирования общественности или прямо как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики. Он несет одну или более из трех организационных функций:

√ выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее;

√ устанавливает отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь, в отношении предыдущих удач и неудач определенной политики или программ;

√ устанавливает соответствия правилам и контрактным обязательствам».

Наши первые исследования по формированию федеральной системы мониторинга территориального развития России («мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем») были проведены около 10 лет назад в рамках реализации Проекта ЕС ТАСИС EDRUS-9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Автор, участвовавший в реализации данного проекта в качестве долгосрочного эксперта, в том числе был ответствен за разработку проблематики, связанной с формированием системы регионального мониторинга на базе Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации – основного бенефициария данного Проекта, за разработку блока «финансовые ресурсы региональной политики» и за разработку информационной системы «Региональная политика» (см. раздел 3.2).

При подготовке предложений по совершенствованию региональной политики в Российской Федерации в рамках данного Проекта стало ясно, что одновременно требуются кардинальные изменения в ее информационной базе, в объективности и научной обоснованности принимаемых управленческих решений. В этой связи нами была выдвинута идея о необходимости поэтапного формирования на базе данного Министерства особой мониторинговой информационной системы. Но для этого необходимо было определиться с ее научными методологическими и методическими основами. В данном разделе мы представим основные подходы к формированию системы регионального мониторинга, которые были реализованы автором совместно с краткосрочными экспертами проекта EDRUS 9602 д.э.н. В.Н. Лексиным и д.э.н. А.Н. Швецовым (см.: [*Лексин и др., 2000*]).

Для начала необходимо было определиться с самой сутью понятий, терминов, взаимосвязей, с которыми сопряжены системы регионального мониторинга[1]. И, в первую очередь, требовалось дать ответ на вопросы «Что мониторить?», «С какой целью?», «На основе чего?». Кратко опишем основные результаты наших исследований.

---

[1] Ряд этих вопросов рассматривался также в исследованиях Института социально-экономических проблем РАН (г. Санкт-Петербург) (см.: [*Научные исследования…, 1998*]).

3.1.2.1. Сущность и задачи создания системы регионального мониторинга. Объектом мониторинга должны быть не просто обезличенные регионы и не просто региональное и межрегиональное развитие. Было введено понятие «мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем».

Под *мониторингом региональных ситуаций и региональных проблем* здесь и далее понимается специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа статистической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем.

Так понимаемый мониторинг в условиях исключительно большого разнообразия региональных ситуаций и проблем в России имеет огромное познавательное и научное значение. Однако главная его задача – сугубо практическая. Она состоит в создании надежной и объективной основы для выработки мотивированной государственной политики регулирования территориального развития и для определения ее приоритетов, для принятия в этой связи мер селективной (выборочной) государственной поддержки тех или иных территорий и для реализации иных важнейших направлений государственной региональной политики.

Система регионального мониторинга должна стать информационно-аналитической базой для решения *следующих задач*:

- обоснование целей и приоритетных задач государственной региональной политики в Российской Федерации, а также обоснование правовых, организационных, финансовых и экономических механизмов реализации этой политики;
- предупреждение кризисных региональных ситуаций и региональных конфликтов;
- оценка результативности деятельности федеральных органов, территориальных органов федеральных министерств и ведомств, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению задач регионального развития и использования для этих целей государственных ресурсов;
- обоснование мер государственной поддержки отдельных территорий с учетом остроты и общефедерального значения конкретных региональных ситуаций и разработка в этих целях соответствующих федеральных программ регионального развития,

введение особых организационно-правовых режимов на отдельных территориях (в том числе приграничных), селективная поддержки депрессивных территорий, организация и контроль результативности межбюджетных отношений, содействие межрегиональной интеграции;

- разработка системы прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и отдельных территорий;
- подготовка ежегодных государственных докладов о региональной социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации и о приоритетных направлениях региональной политики в Российской Федерации, а также ежегодных докладов о региональной ситуации в субъектах Российской Федерации.

Очевидно, что ряд этих задач непосредственно смыкаются с целями и задачами стратегического планирования.

Было обосновано, что формирование системы регионального мониторинга должно включать:

- разработку методического обеспечения учета, сбора, анализа и распространения информации, необходимой для реализации указанных выше задач;
- внесение необходимых дополнений и уточнений в Федеральную программу статистических работ на соответствующие годы в части сбора и обработки необходимой статистической информации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- развитие существующих и организацию новых баз данных по вопросам правового, экономического, финансового и социального характера;
- обеспечение методической и технической совместимости этих баз данных в рамках единой информационной системы «Региональный мониторинг»;
- координацию системы регионального мониторинга с другими системами государственного мониторинга, а также с ведомственными системами мониторинга и соответствующими базами данных;
- организацию мониторинга материалов, характеризующих региональные ситуации и распространяемых через средства массовой информации федерального, регионального и местного уровней;

• организацию анализа данных регионального мониторинга, составление целевых информационно-аналитических материалов для органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

• обеспечение гласности и общедоступности первичной информации и информационно-аналитических материалов системы регионального мониторинга;

• создание организационной структуры для осуществления вышеуказанных действий в составе уполномоченного федерального органа и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для достижения этих задач система регионального мониторинга должна была обеспечить учет, сбор, анализ и распространение информации правового, экономического, социального (в том числе, демографического и этнонационального) и политического характера на уровне федеральных округов, экономических районов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (города и районы).

3.1.2.2. Региональные ситуации и региональные проблемы как предмет мониторинга. В.Н. Лексиным обосновано, что *предметом* мониторинга являются региональные ситуации и региональные проблемы, описываемые количественными и качественными, статическими (одномоментными) или динамическими (за несколько периодов) параметрами.

При этом под *региональной ситуацией* понимается общее состояние региональной среды, т.е. состояние природно-климатического, пространственного, социально-демографического, экономического, экологического, природно-ресурсного, общественно-политического, культурно-исторического, национально-этнического потенциалов территории, чаще всего, в пределах административных границ субъектов Федерации и (или) муниципальных образований. Региональная ситуация характеризуется совокупностью количественных (редко – качественных) показателей состояния или динамики функционирования каждого из указанных потенциалов территории, а также различными комбинациями этих показателей (в первую очередь, для обозначения удельных характеристик). Неотъемлемой частью характеристик региональных ситуаций являются *внутрирегиональные пропорции* (напри-

мер, соотношение социального и экономического, природно-ресурсного и экологического потенциалов), баланс которых отражает степень устойчивости, внутренней самодостаточности каждой территории. Столь же обязательны характеристики нормативно-правовых (федеральных, региональных, местных) регуляторов территориального развития.

Под *региональной проблемой* понимается системное проявление дисбаланса, противоречия в функционировании (состоянии, развитии, стагнации, депрессии) одного или нескольких взаимозависимых потенциалов территорий. К числу региональных проблем можно отнести также возникновение «точек роста», нуждающихся в особом внимании и поддержке.

Системные последствия – главная характеристика любой региональной проблемы, проявляющаяся одновременно в нескольких (часто полярных по направленности) результатах одного и того же процесса. Так, закрытие какого-либо градообразующего хозяйственного объекта (угольной шахты, текстильного комбината, птицефабрики и т.п.) может оказаться благом для его новых хозяев, но неизбежно сопряжено с ростом локальной безработицы, уменьшением доходной части регионального и местных бюджетов, с остановкой природозащитных объектов указанного предприятия и т.д.

Региональные ситуации более инерционны и малоподвижны, чем возникающие на их фоне региональные проблемы – сгустки конкретных региональных противоречий. Региональная проблема должна осознаваться как нечто поддающееся решению (упорядочению, смягчению и т.п.) в обозримом будущем. Основанием для включения той или иной проблемы в ограниченный (из-за постоянного и жесткого лимита ресурсов) перечень проблемной тематики мониторинга могут быть:

- федеральная значимость (с позиций внутри- и внешнеполитической безопасности, негативного воздействия на конституционные основы государства, массового нарушения законных прав и свобод, прогнозируемого социально не безопасного вмешательства в ход данной ситуации или в развитие данной проблемы);
- необратимый характер и невозможность саморазрешения на местном или региональном уровне за счет их собственных ресурсов.

Ситуации и проблемы такого уровня могут проявляться, например, в виде формирования зон аномально высокой системной депрессии или экологического бедствия, могут характеризоваться недопустимо низким уровнем бюджетной обеспеченности социально значимых расходов, могут быть связаны с сезонным обеспечением труднодоступных территорий жизненно необходимыми ресурсами и т.п. В более общем плане региональные проблемы можно разделить на проблемы *социально-демографические и этнонациональные* (активная депопуляция, социальная избыточность, угроза воспроизводству коренных национальностей, неадаптивное изменение национально-этнического состава, в том числе из-за нерегулируемой миграции и т.п.), на проблемы *ресурсоистощения* (сокращение естественных источников, например, добываемых полезных ископаемых, пастбищ и т.п.), на проблемы *геополитического характера* (образование анклавов и эксклавов, зон приграничных конфликтов и т.п.), на проблемы *вызванной внешними причинами быстрой утраты хозяйственного профиля территории* (проблемы региональной перепрофилизации).

При этом, естественно, периодически возникают ситуации и проблемы, относящиеся к типу *чрезвычайных* и требующие в этой связи специфических решений и специально резервируемых ресурсов, а следовательно, и особого массива информации для описания и диагностики.

При внешне огромном числе различных региональных ситуаций и проблем количество их *типов* как предметов мониторинга относительно невелико, и данное обстоятельство существенно повышает реальность его проведения. Это тем более важно, что главное – вовремя предупредить негативное развитие региональных ситуаций и обострение региональных проблем. На это, естественно, требуются постоянные бюджетные и информационные ресурсы, но значительно меньшие по сравнению со средствами будущей селективной государственной поддержки.

3.1.2.3. Тотальный (всеобщий) и проблемно-ориентированный мониторинг. Сходство и различия. Любой полноценный мониторинг, претендующий на объективное отражение сути и на корректную диагностику региональных ситуаций и региональных проблем, должен отвечать, как минимум, двум принципиальным требованиям; он должен быть:

(а) *системным*, т.е. независимо от содержания и масштаба мониторинг должен дать характеристику социальных, экономических, правовых и иных аспектов рассматриваемой ситуации или проблемы в их взаимосвязи (последнее имеет особенно важное значение на стадии анализа и диагностики). Отдельный, механически «выдернутый» из общего регионального контекста фрагмент ситуации или проблемы (например, только экономического или только правового характера) будет не более чем региональным «срезом» отраслевой ситуации или проблемы;

(б) *структурно полным и логически завершенным*. Независимо от содержания и масштаба каждый мониторинг должен включать общеобязательные стадии сбора строго определенной информации, ее анализа и оценки (диагностики) региональной ситуации или региональной проблемы. Ни анализ произвольно взятой информации, ни оценки (диагностика) проанализированных вне структуры данного мониторинга региональных ситуаций и проблем не могут считаться полноценным мониторингом; последним может быть только триединство информационного обеспечения, анализа информации и конечной диагностики.

В то же время следует различать *тотальный (всеобщий)* и *проблемно-ориентированный мониторинг* региональных ситуаций и региональных проблем. Задачей и содержанием первого является постоянный анализ и диагностика региональной ситуации в масштабах всей страны и основных единиц ее государственного устройства, в масштабах любой выделенной по какому-либо признаку территории (ареалу, зоне и т.п.); при этом предметом такого тотального мониторинга становится региональная ситуация как таковая во всем разнообразии ее составляющих.

Задачей проблемно-ориентированного мониторинга является отслеживание тенденций развития (разрешения) той или иной региональной проблемы, которая отобрана по определенным критериям, признана общественно значимой и, в этой связи, требует особого государственного внимания в течение ряда лет. В отличие от тотального мониторинга, проблемно-ориентированный мониторинг имеет предметом не постоянно и повсеместно наблюдаемую и диагностируемую региональную ситуацию, а дискретные региональные явления, спорадически (но по вполне объяснимым причинам, предсказуемым в рамках тотального мониторинга) назревающие в недрах той или иной региональной ситуации, на той или иной территории. Последнее не исключает, естественно,

и более широкое распространение той или иной проблемы одновременно в нескольких регионах (таковы, например, общие проблемы приграничных регионов).

Отмеченные различия между тотальным (всеобщим) и проблемно-ориентированным мониторингом нельзя абсолютизировать. Во многих случаях тотальный мониторинг может и даже должен включать проблемно-ориентированный мониторинг в качестве самостоятельного фрагмента или включать соответствующую информацию в невыделенном, латентном виде. С другой стороны, проблемно-ориентированный мониторинг в зависимости от характера анализируемой проблемы может потребовать не меньшего объема информации, чем тотальный мониторинг. Чем системней генезис изучаемой региональной проблемы, тем тотальнее должен быть ее мониторинг. Так, например, изучение типичной региональной проблемы резкого падения уровня, качества и продолжительности жизни одного из коренных малочисленных народов Севера может быть результативно осуществлено только в форме тотального мониторинга на всей территории жизнедеятельности этого народа.

3.1.2.4. Количественные и качественные оценки как составная часть регионального мониторинга. Оценки региональных ситуаций и региональных проблем могут быть количественными или качественными. Количественные оценки предполагают наличие таких параметров (характеристик) региональных ситуаций и региональных проблем, которые могут быть корректно выражены совокупностью численных значений и (или) их интегральным значением. Качественные оценки («норма», «лучше», «хуже» и т.п.) предполагают наличие устойчивых представлений о региональном «благе» или региональных «ценностях», сравнение с которыми позволяет определять степень приближения или отклонения от аксиологического критерия. Качественные и количественные оценки дополняют друг друга, причем только наличие первых позволяет осмыслить весь спектр частных количественных характеристик каждой региональной ситуации и региональной проблемы как нечто целостное.

Общими критериальными требованиями для количественных и качественных оценок являются:

- объективность и достаточность исходной информации;

• сравнительный характер оценок, проявляющийся в том, что любая оценка региональной ситуации или региональной проблемы может быть дана только в сравнении – с состоянием, принимаемым за норму, с прежним состоянием, с состоянием соседней или условно аналогичной территории и т.д.;

• многокритериальный характер оценки, который определяется объективной невозможностью правильно описывать, а тем более корректно сравнивать региональные ситуации и проблемы по одному частному или интегральному показателю;

• отбор минимального числа необходимых и достаточных критериев. Минимизация критериев должна осуществляться по единственному признаку – соответствию сути ситуации или проблемы;

• привлечение сопутствующей информации (мотивации, образ жизни, экономическое и социальное поведение, национально-этническое самочувствие и т.п. аспекты индивидуального и коллективного быта населения). При этом крайне важно иметь соответствующую информацию по половозрастным группам, по участникам различных форм хозяйственной деятельности, по городскому и сельскому населению, по отдельным социальным группам и т.п. В настоящее время такую информацию можно получить только в ходе специально организованных социологических обследований.

3.1.2.5. Мониторинг: прогнозирование и стратегическое планирование. Позиция автора (впрочем, не во всем разделяемая его соавторами – В.Н. Лексиным и А.Н. Швецовым) состояла в том, что региональный мониторинг может не только тематически, но и организационно входить в единую структуру прогнозирования социально-экономического положения (развития) Российской Федерации и ее отдельных регионов и в создаваемые в них системы стратегического планирования в силу следующих обстоятельств:

• показатели, данные и индикаторы мониторинга должны формировать информационную основу стратегического планирования, а выводы, полученные в ходе мониторинговых работ, должны использоваться для формирования гипотез и сценариев среднесрочных и долгосрочных прогнозов. Мониторинг требует логичного продолжения в виде построенного на этой базе прогноза развития конкретного региона или прогноза территориального развития страны;

• разработка указанных прогнозов является одним из немногих видов региональных исследований, которые проводятся в обязательном порядке на основе соответствующего федерального закона, а результаты прогнозов подлежат обязательному практическому использованию, в том числе (на основе другого федерального закона) при разработке федерального бюджета на очередной финансовый год. В этих условиях организационная и сущностная консолидация мониторинга с прогнозом автоматически означала бы определенную легитимизацию первого, делала бы мониторинг неотъемлемой частью общеобязательных и требуемых федеральным законом работ. При этом могут более легко и уверенно решаться вопросы бюджетного финансирования, организационного, информационного и иного обеспечения работ по самому региональному мониторингу.

В то же время следует избежать сведения функций мониторинга лишь к информационно-аналитическому обслуживанию прогнозных работ и стратегических разработок, что может существенно сузить возможности мониторинга как основы повседневного, оперативного регулирования территориального развития и региональной политики. По мере своего развития полноценная система регионального мониторинга может сама включать в себя комплекс задач краткосрочного и среднесрочного прогнозирования и быть важнейшей составной частью стратегического планирования.

3.1.2.6. Региональный мониторинг и региональная диагностика. Остановимся также на соотношении понятий «региональный мониторинг» и «региональная диагностика». Сущность, направления и задачи региональной диагностики достаточно подробно изложены в российских публикациях, и в первую очередь здесь следует выделить монографию О.Г. Дмитриевой «Региональная экономическая диагностика» [1992], актуальность которой не потеряна до сих пор. Нам близко определение региональной диагностики, которое дает В.Н. Лексин [2003, с. 65–66]: «Региональная диагностика есть совокупность специальных информационно-аналитических технологий, позволяющих: а) описать изучаемые региональные ситуации и проблемы в системе характерных для них признаков (параметров, показателей); б) идентифицировать эти ситуации и проблемы, т.е. “привязать” их к конкретным типологическим группам; в) дать количествен-

ную и качественную оценку этим ситуациям и проблемам, иными словами, поставить окончательный диагноз; г) установить и оценить внутренние и внешние причины продиагностированных ситуаций». Главная задача региональной диагностики состоит в том, чтобы правильно определив и оценив происходящее и его причины, подать сигнал к конкретному действию.

Мы считаем, что с точки зрения логики процессов управления, региональный мониторинг – более общее понятие, чем система региональной диагностики, которая может реализовываться как самостоятельная управленческая задача, но, в общем виде, является важнейшим элементом системы мониторинга. Мониторинг предполагает не только выявление проблем и направлений их решения (что является основной задачей диагностики), но и включает также механизмы контроля за реализацией тех или иных процессов, контроля за исполнением решений, управленческих корректировок, подготовку предложений по принятию экстренных мер по предотвращению кризисных ситуаций или смягчению их негативных последствий. В этом смысле региональный мониторинг в своем «идеальном виде» является неотъемлемой составной частью самой системы регионального управления, в то время как региональная диагностика реализует более узкие управленческие задачи.

3.1.2.7. Мониторинг и информационные системы. Отметим также соотношение понятий «мониторинг» и «информационные системы». В самом общем случае *информационной системой* (ИС, или информационно-вычислительной системой) называют совокупность взаимосвязанных аппаратно-программных средств для автоматизации накопления и обработки информации. Как правило, информационная система состоит из баз данных, в которых накапливается информация, источника информации, аппаратной части ИС, программной части ИС, потребителя информации. В Федеральном законе № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. содержится следующее определение «Информационная система – совокупность содержащейся в базах данных информации (сведения/сообщения/данные независимо от формы их представления) и обеспечивающих ее обработку информационных технологий (процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществле-

ния таких процессов и методов) и технических средств» [*Федеральный закон…, 2006*].

Таким образом, главное, сущностное различие мониторинга и информационной системы состоит в том, что первое относится к категории «процесс», второе – к категориям «структура» и «результат». Очевидно, в реальности эти два понятия неразделимы. Даже если в случае частного мониторинга используются «примитивные» способы сбора, обработки и хранения информации (например, систематизация «бумажных» табличных форм информации или периодических изданий), тем не менее и в этом случае используется «примитивная» некомпьютеризированная и неформализованная информационная система, построенная по определенным правилам.

Мы имеем в виду развитый современный аналог информационных систем, которые, как правило, составляют «техническую основу» более общей системы тотального или проблемно-ориентированного мониторинга. Однако довольно часто встречается и обратная ситуация, когда, например, в каком-то ведомстве создается достаточно технически развитая информационная система в виде аппаратных средств и необходимой информации, но изначально нет ясности, как эти информационные потоки должны использоваться, для решения каких задач или функции управления. В таком случае система мониторинга создается на основе информационной системы и вслед за ней, и тем самым на их совместном использовании формируются новые управленческие решения и технологии.

3.1.2.8. Организационно-правовые аспекты формирования системы регионального мониторинга. Организация системы регионального мониторинга может быть осуществлена в двух вариантах: *централизованном* (предполагающем сосредоточение первичной информации, ее анализ и диагностику ситуаций и проблем в едином центре) и *децентрализованно-централизованном* (предполагающем сосредоточение первичной информации, ее анализ и диагностику ситуации и проблем на субфедеральном уровне с последующим агрегированием полученных результатов в едином общероссийском центре).

Более реалистичен первый вариант, однако и он требует серьезных организационных и финансовых усилий для «запуска» в эксплуатацию даже первой («усеченной») очереди регионального

мониторинга. Перспективен с точки зрения активизации аналитических и прогнозных работ на местах второй вариант при условии, что единый общероссийский центр будет в состоянии обеспечить (организационно, ресурсно и методически) синхронное и унифицированное проведение соответствующих работ в каждом субъекте Российской Федерации.

При реализации данного варианта более оптимистично оцениваются возможности включения в систему федерального мониторинга муниципальных ситуаций и проблем, наиболее острые из которых должны четко артикулироваться на субфедеральном уровне и оперативно передаваться в общероссийский центр регионального мониторинга.

Серьезное препятствие в осуществлении данного варианта заключается в том, что аналитико-информационные возможности администраций субъектов Федерации сильно различаются, а непременным условием функционирования общероссийского мониторинга является унифицированность представления данных по его объектам. Поэтому необходимо будет в будущем обеспечить более или менее равномерный уровень проведения региональной диагностики в каждом субъекте Федерации (в том числе – и по внутрирегиональным и муниципальным проблемам).

Учитывая, что федеральная система мониторинга региональных ситуаций и проблем не должна замыкаться только на экономических и социальных характеристиках и индикаторах, а оценивать ситуацию в регионе в комплексе (т.е. с учетом этнонациональной, экологической, криминогенной и иной обстановки), важным организационным условием для ее создания является упорядочение и координация деятельности по созданию первичных баз данных, формируемых в различных федеральных министерствах и ведомствах (в том числе ведающих сбором налогов, охраной правопорядка, образованием, здравоохранением и т.п.). Полнота и ценность для регионального мониторинга этих «отраслевых» баз данных сопоставимы, а во многих случаях и превосходят полноту и ценность традиционной статистической информации, которую собирает и обрабатывает Росстат РФ. То же относится к крайне ограниченной информации о региональных финансах и банковской деятельности, попадающей в поле зрения указанного агентства.

3.1.2.9. Трудности, проблемы и препятствия в формировании системы регионального мониторинга. Мы отдавали себе отчет в том, что формирование так понимаемого мониторинга сопряжено с серьезными трудностями и проблемами, которые имеют как объективный, так и субъективный характер. В числе первых прежде всего следует назвать унаследованное от советских времен несоответствие структуры, качества и оперативности общероссийской статистической информации самому существу региональных ситуаций и региональных проблем как проявлению системных социоэкономико-эколого-этнодемографических процессов, локализованных в определенных пространственных границах и в то же время протекающих в контексте общероссийской ситуации и общероссийских проблем. Отдельные компоненты этих системных процессов, например общественно-политические или правовые, а также отдельные весьма важные направления этих процессов, например экономические, социальные, муниципальные реформы, вообще не входили в число предметов традиционной статистики.

Значительные трудности в становлении полноценной системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем, генетически связанные с особенностями современного периода, состоят в резком сокращении объектов, масштабов и полноты обязательной статистической отчетности, в «выпадении» из поля зрения официальной статистики целых пластов социально-экономической действительности (теневая экономика, самозанятость населения, реальные доходы населения и т.п.). Особое внимание нами обращалось на то, что практически разрушалась и без того слабая структура муниципальной статистики – основа мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем.

Однако, главная трудность, по нашему мнению, состояла в отсутствии государственно обозначенного интереса; создавалось впечатление, что в сложившейся в то время политической обстановке принятие решений в сфере региональной политики удобнее было осуществлять по соображениям, не обязательно связанным с объективным диагнозом региональных ситуаций на основе достоверной информации и с приоритетностью выделения тех или иных региональных проблем.

3.1.2.10. Задачи мониторинга и возможности российской статистики. При всей отмеченной выше значимости специально организованных мониторинговых акций (преимущественно социологической ориентации), основной информационной базой мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем может и должна быть только статистика. Именно на статистической информации основывается большинство известных нам систем регионального мониторинга за рубежом, именно на статистической информации осуществляются проводимые сейчас в России прогнозные исследования. К сожалению, состояние современной российской статистики таково, что для ее превращения в надежную и полную информационную базу рассматриваемого мониторинга требуются существенные изменения в организации, в финансировании и в сущностном содержании ведущихся статистических работ.

Напомним в этой связи, что статистика в советский период была по сути статистикой «народного хозяйства»; ее предметом, в первую очередь, были «отрасли народного хозяйства» (по причинам секретности весьма «усеченные»), а региональная статистика была тем же самым отражением пресловутого отраслевого подхода, реализованного в географических границах республик в составе СССР, краев, областей и автономных республик.

В настоящее время предметная ситуация в статистике (по крайней мере в России) начинает явно регионализироваться и социализироваться. В разрезе субъектов Федерации рассчитываются достаточно представительные динамические ряды, характеризующие производство валового регионального продукта и продукции промышленности (в том числе – в разрезе различных форм собственности), использование трудовых ресурсов. Расширен перечень показателей, раскрывающих развитие социальной сферы в регионах и уровень благосостояния населения (например, стала регулярно публиковаться информация о денежных доходах и расходах населения, о региональных «потребительских корзинах» и т.д.). Принципиальным отличием от советской системы статистической отчетности является резкий прорыв в области финансово-бюджетной статистики и, в частности, статистики межбюджетных отношений. Произошел переход на мировые стандарты статистической отчетности (например, путем перехода на систему «национальных счетов»), на новую систему ОКВЭД («Общероссийской классификатор видов экономической деятель-

ности»). Важным объектом статистики стали «домохозяйства». Основная часть статистической информации существует теперь в виде электронных форм, что существенно облегчает процесс ее использования.

Однако на смену прежней закрытости пришли не менее опасные явления, на которые мы уже обращали внимание: коммерциализация (продажа бюджетной структурой статорганов какому-либо пользователю одной цифры может обойтись ему до одного доллара США), сокращение поля обследований (из него выпадает, в частности, хозяйственная деятельность не только теневого сектора экономики, но и массы самозанятого населения), организационная разобщенность и качественная нестыковка различных баз данных. Практически отсутствует статистика, характеризующая межрегиональные потоки продукции и ресурсов, потерян богатый опыт разработки региональных межотраслевых балансов производства и распределения продукции, в итоге проблематичной становится задача отслеживания состояния регионального воспроизводственного процесса. И, безусловно, существенно ограничивает возможности региональной статистики пресловутый принцип «коммерческой тайны», который активно используется бизнес-структурами для непредоставления запрашиваемых данных и систем показателей.

Подобные дефекты современной российской региональной статистики во многом обесценивают ее достижения. При этом возникает новый пласт проблем, связанных, с одной стороны, с деградацией муниципальной статистики, а с другой – с переходом на все более частые выборочные обследования (в них по многим позициям попадает 10–20% объектов обследования, а остальное домысливается по процедурам так называемого досчета). Отдельные, крайне важные для регионального мониторинга параметры, например прожиточный минимум, доходы и расходы населения и др., на муниципальном уровне, как правило, вообще не определяются.

Все эти проблемы реальны, но вполне разрешимы, и именно создание предлагаемой системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем могло стать важнейшим институциональным основанием для придания муниципальной статистике России того содержания и того общественного значения, которого она, без сомнения, заслуживает. По нашему убеждению, мониторинг региональных ситуаций и региональ-

ных проблем должен исходить из признания самоценности и первичности обследований в масштабах муниципальных образований. Мониторинг, оперирующий, например, такими единицами обследования, как «Красноярский край» или «Тюменская область», будет существенно обесценен, если он не будет подкреплен анализом региональных ситуаций и региональных проблем в различных частях этих субъектов Федерации (города, административные районы).

Следует отметить, что в последнее время появились серьезные работы, инициированные в первую очередь руководителями самих статистических органов субъектов Федерации, по совершенствованию региональной и муниципальной статистики [*Кисельников, 2004; Дибирдеев, 2006*].

3.1.2.11. Финансовые аспекты организации мониторинга. При обосновании выдвинутых предложений мы исходили из того, что финансирование работ по полномасштабному мониторингу региональных ситуаций и региональных проблем представлялось в те годы почти неразрешимой задачей из-за колоссальных проблем в российской экономике и дефицита федерального бюджета. При этом, естественно, «цена» мониторинга определялась, прежде всего, ценой получения необходимой информации. Как было показано ранее, статистическое обеспечение регионального мониторинга потребует качественного и количественного обновления работы статистических органов всех уровней, а это возможно лишь при существенном дополнительном финансировании.

Второй и не менее важный вопрос – финансирование дополнительных, но абсолютно необходимых специальных проблемно-ориентированных обследований. Это всегда и всюду весьма дорогостоящее дело, реализуемое с помощью многочисленных привлекаемых работников. Отмечалось, что почти все известные нам мониторинги такого типа проводились за счет финансовых ресурсов зарубежных организаций в рамках международных проектов технической помощи России, реализованных в 1990-е годы. Однако очевидно, что такая форма финансовой поддержки не может продолжаться бесконечно и, при всей привлекательности, не совсем отвечает задачам формирования устойчиво функционирующей системы общероссийского мониторинга. Исследования проводились весьма добротно и относительно неплохо финансировались, но их тематика определялась во многом интересами зару-

бежного спонсора (и мы не исключаем, что при этом попутно преследовалась и другая цель – «съем» необходимой информации о российских регионах, которую иным путем получить было невозможно).

Несомненно, что необходимые финансовые ресурсы в стране имеются, и это доказывают мощные «вбросы» средств в различные мониторинговые исследования (в основном, регионально-политического характера) в ходе общероссийских избирательных компаний. Несомненно и то, что результаты глубокого, всестороннего и надежного регионального мониторинга представили бы значительный интерес не только для политиков, но и для предпринимателей всех уровней (напомним в этой связи активное финансирование работ по так называемой рейтинговой оценке инвестиционной привлекательности регионов). Не исключено, что изыскание дополнительных средств на проведение специально организованных проблемно-ориентированных мониторинговых исследований при поддержке государственных структур (бюджетные и внебюджетные ассигнования, льготное кредитование под гарантии государственных органов и т.д.) при условии передачи полученных результатов в исключительную собственность государственных органов могло бы стать экономически оправданным.

3.1.2.12. О создании первой очереди общероссийской системы регионального мониторинга на базе профильного министерства РФ. Создание системы мониторинга на базе существовавшего в период подготовки этих предложений Министерства РФ по делам Федерации, национальной и миграционной политики могло быть эффективной и результативной акцией только в случае существенного повышения роли региональной политики в системе государственного управления. Однако наш анализ показывал, что региональная политика России 1990-х годов находилась «на задворках» экономических и политических преобразований в стране и существовавшее в то время и находившееся в состоянии перманентной реструктуризации и реформирования профильное министерство явно не относилось к категории ведущих и авторитетных федеральных ведомств. В существенной степени это определялось и слабой информационной обеспеченностью региональной политики, что давало возможность широкого использования отдельной, несистематизированной и конъюнктурно

препарированной региональной информации. Поэтому мы полагали, что наличие хотя бы минимально структурированного системного регионального мониторинга могло бы заметно поднять престиж региональной политики в современной России, усилить объективность, значимость и научную доказательность предлагаемых решений в области государственного регулирования территориального развития.

Учитывая информационные, кадровые и финансовые сложности того времени, мы ставили вопрос лишь о создании *первой очереди* федеральной системы регионального мониторинга, которую целесообразно было бы создать на базе данного министерства. Для начала таких работ мы предлагали следующие организационные меры:

♦ инвентаризация «мониторинговых мощностей», информационных систем и баз данных федеральных министерств и ведомств для выяснения наличия в них информационных потоков, которые могли быть использованы при создании системы регионального мониторинга;

♦ укрепление соответствующих департаментов Министерства специалистами-аналитиками, а также специалистами в области информационных технологий.

Предлагалось, что в рамках первой очереди реализации системы регионального мониторинга должен быть выбран его «централизованный» вариант (см. раздел 3.1.2.8), на втором этапе возможен переход на «децентрализованно-централизованную» схему.

Важнейшей проблемой являлся выбор приоритетных объектов регионального мониторинга. Мы полагали, что в первой очереди регионального мониторинга отсутствовали объективные предпосылки для полномасштабного включения в него муниципального уровня (как в силу информационных и кадровых трудностей, так и в силу нерешенности вопросов агрегирования и интеграции муниципальной информации на субфедеральном уровне). Поэтому предлагалось на этом этапе закрепить субъекты Федерации в качестве основных объектов мониторинга. Данные по городам и административным районам могли (и должны) привлекаться в качестве необходимой дополнительной информации, характеризующей наиболее сильные аномальные «всплески» ситуаций и проблем внутри каждого субъекта Федерации.

Для полноценной реализации регионального мониторинга мы предлагали создать на базе Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Федеральный центр региональных экспертиз и консультирования и закладывали в основные направления деятельности такого Центра осуществление работ по созданию и оперативному сопровождению общероссийской системы регионального мониторинга, в первую очередь по решению его организационно-технических и аналитических задач. Непосредственное использование его результатов осуществлялось бы профильными департаментами министерства. В этом случае результаты регионального мониторинга использовались бы не только в данном ведомстве в процессе государственного регулирования территориального развития и основных направлений региональной политики, но и в процессе осуществления экспертиз различных региональных проектов и программ, а также в консалтинговой и тренинговой деятельности, которые также могли бы осуществляться данным Центром.

К сожалению, все эти предложения оказались нереализованными. Вскоре и само министерство в ходе первого этапа реформирования системы государственной власти в начале нового тысячелетия прекратило свое существование. Однако все перечисленные выше задачи, функции, направления общегосударственной системы мониторинга региональных ситуаций и проблем не потеряли свою актуальность, более того – их значимость заметно возросла, что определяется общими требованиями к существенному совершенствованию системы государственного управления в условиях информационного общества, распространения процессов глобализации и заметного усиления в последнее время роли региональной политики. Во вновь созданном в 2004 г. Министерстве регионального развития РФ на начальном этапе существовал специальный департамент регионального мониторинга, однако затем он был ликвидирован якобы по причине, что в функции данного министерства не входили специальные мониторинговые работы. Тем не менее в 2009 г. в структуре министерства был вновь создан департамент мониторинга и оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ в составе трех отделов: мониторинга социально-экономического развития субъектов РФ, оценки эффективности деятельности субъектов РФ, методологии мониторинга и оценки эффективности. Создан картографический сервер этого мини-

стерства, разрабатывается система информационного обеспечения его деятельности, однако ее функции и назначение далеко не покрывают основные цели и задачи системы мониторинга региональных ситуаций и проблем, описанные выше.

В целом можно сделать вывод, что наши методологические, методические и инструментальные подходы, сформированные при разработке как научных основ системы регионального мониторинга, так и информационной системы «Региональная политика» (см. следующий раздел), и в настоящее время не потеряли актуальность и они могут использоваться при формировании различных мониторинговых систем на федеральном, межрегиональном, региональном и муниципальном уровнях. Новые технические и коммуникационные возможности лишь усилят эти разработки.

Далее рассмотрим наш опыт по формированию конкретных мониторинговых и информационных систем, в том числе их инструментальных, методических и практических компонентов.

Глава 3.2
РЕГИОНАЛЬНЫЙ МОНИТОРИНГ И ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА «РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА»

В период подготовки предложений по формированию системы регионального мониторинга, описанных выше, в Министерстве РФ по делам Федерации, национальной и миграционной политики (далее в данном разделе – министерство) были сделаны попытки по формированию первой очереди информационной системы «Региональная политика» (ИСРП) на базе разработок проекта ТАСИС EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Автор был руководителем этих работ и разработчиком Концепции данной информационной системы (далее – Концепция), которая являлась сложным комплексом информационных потоков, специализированного программного обеспечения, аналитических и прогнозных моделей. Все это создавало серьезные материальные и информационные предпосылки для начала работ в министерстве по формированию систем регионального мониторинга и осуществления региональной диагностики.

В информационной системе было предусмотрено формирование единой базы данных социально-экономической информации по регионам России, оснащенной развитой системой регионального анализа и диагностики. Особое значение имел блок аналитических задач, который позволял на основе использования экономико-математических и статистических методов производить оценку динамических изменений в социально-экономическом развитии субъектов Федерации и отдельных муниципальных образований, выявлять меру региональных асимметрий, производить многофакторное сопоставление различных регионов, рассчитывать различные производные индикаторы и т.д.

В данной системе предполагалось использовать большой объем экономической, финансовой, социальной и другой информации по российским регионам, отражаемой регулярной статистикой, и давать ее различные срезы (временные, пространственные и т.д.). Были отработаны принципы и методы взаимодействия информационных потоков между федеральным и региональным уровнями при принятии решений в области региональной политики.

Мы полагали, что в условиях отсутствия другого информационно-модельного «наполнения» данного министерства информационная система «Региональная политика» могла стать методическим, информационным и компьютерным «ядром» первой очереди общероссийской системы регионального мониторинга. Гибкое построение ее основных модулей давало возможность в дальнейшем включать в нее муниципальную информацию, а также информацию по этнонациональной, экологической и иной ситуации в российских регионах.

Для практической реализации разработанной нами Концепции информационной системы, т.е. для разработки собственно основных блоков ИСРП, были приглашены российские эксперты, которые образовали коллектив высококвалифицированных специалистов. В этой команде был объединен многолетний опыт прогнозирования, построения и использования экономико-математических моделей Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и новейшие информационные технологии, разрабатываемые в то время специалистами московской компании «Мегапьютер Интеллидженс» и сотрудниками ВЦ РАН. Конкретные разработки проводились Е.А. Бастанжиевой, А.Н. Русских и Ю.Н. Слынько («Мегапьютер Интеллид-

женс») и д.э.н. С.А. Суспицыным и к.э.н. Л.М. Самковым (ИЭОПП СО РАН), привлекались и другие специалисты.

Рассмотрим более подробно основные принципы и блоки данной информационной системы[1]. Мы определили следующие *принципы построения* ИСРП:

1. Поскольку основными бенефициариями (получателями) проекта были не только Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, но и администрации пяти пилотных регионов (Красноярский край, Новосибирская область, Республика Мордовия, Оренбургская область, Орловская область), была предложена двухуровневая структура информационной системы: министерство – администрации пилотных регионов. Было предложено, чтобы в каждом пилотном регионе и в министерстве были установлены компоненты ИСПР и проведено обучение пользователей.

2. Основополагающим при создании Концепции информационной системы «Региональная политика» было положение о том, что ИСРП должна решить проблему обеспеченности регионов и министерства информационными и аналитико-прогнозными ресурсами для реализации региональной политики, а также другую немаловажную проблему – оперативное информационное взаимодействие между министерством и регионами, между самими регионами, между регионами и муниципальными образованиями, обеспечить связь знаний, опыта и результатов, полученных в ходе реализации Проекта и последующих практических действий самих органов власти федерального и субфедерального уровней.

3. Информационная система «Региональная политика» должна быть предназначена не только для оценки текущего состояния социально-экономического развития регионов, но и для осуществления краткосрочных прогнозов на уровне основных макропоказателей развития. С этой целью ее важнейшим компонентом должны быть прогнозные блоки, основой которых являются экономико-математические модели различного типа.

4. Информационная система «Региональная политика» должна использовать развитое типовое программное обеспечение (систему управления базами данных – СУБД), гарантирующее ее «промышленную эксплуатацию» (т.е. с защитой от несанкциониро-

---

[1] Более подробно о структуре и основных блоках ИСРП см. [*Информационная система…, 2000*].

ванного доступа, с многоуровневым контролем за сохранностью информации, с эффективным методом доступа к информации и осуществлением поиска необходимых данных и т.д.). Одновременно для конечных пользователей эта информационная система должна иметь развитый, но понятный и «дружелюбный» интерфейс[1].

5. В информационной системе «Региональная политика» должен быть реализован принцип использования интернет-технологий (WEB-доступа) с целью получения информации о региональных особенностях развития России в онлайновом режиме обычными пользователями интернета. То есть формулировалась возможность совмещения как «профессионального» использования данной системы в министерстве и в администрациях пилотных регионов, так и использования ее открытой информации для всеобщего доступа. Именно на таком принципе построены многие информационные системы, функционирующие в развитых странах.

В Концепции было обозначено, что информационная система «Региональная политика» предназначалась для реализации следующих *целей:*

- автоматизированного сбора и хранения данных о социально-экономическом развитии регионов и их административно-территориальных образований в единой базе данных министерства и в региональных администрациях;
- оперативного мониторинга и углубленного динамического анализа показателей социально-экономического развития, степени и характера изменений территориальной асимметрии;
- многовариантного прогноза показателей социально-экономического развития субъектов Федерации и для оценки региональных последствий принятия решений на федеральном уровне в области региональной политики и межбюджетных отношений (для этих целей должны разрабатываться различные сценарии перспективного пространственного развития);
- проведения «маргинального» анализа, т.е. определения территорий, попадающих в категории неблагополучных и кризисных по различным критериям;

---

[1] Многие «квазиинформационные» системы, разрабатываемые в научных институтах или вузах для внутреннего пользования, как правило, не отвечают этим требованиям. Они усложнены и понятны лишь их авторам, не сопровождаются развитым внешним интерфейсом и средствами визуализации, в целях экономии средств разработчики не используют дорогие лицензионные СУБД, а ориентируются на их упрощенные аналоги.

• составления рейтингов регионов по уровню социально-экономического развития и качеству жизни населения;

• двунаправленного информационного обмена «министерство – регионы».

Таким образом, ИСПР представляла собой две пространственно распределенных подсистемы – «пилотные регионы» и «министерство», которые функционировали квазиавтономно. Структурно-функциональная схема ИСРП приведена на рис. 3.1.

«Региональная подсистема» (т.е. подсистема, функционирующая в пилотном регионе) состоит из базы данных по показателям социально-экономического развития территорий данного субъекта Федерации, модуля многоаспектного анализа территориальной социально-экономической структуры и прогнозного блока для оценки сводных параметров развития региона в условиях, когда известны основные варианты макроэкономического прогноза на уровне РФ в целом.

Подсистема министерства была сформирована из следующих элементов:

∗ единой базы данных, объединяющей базы данных регионов;

∗ набора аналитических инструментов, позволяющих рассчитывать относительные и структурные величины, делать сравнительные отчеты, определять группы территорий с критическими значениями показателей, «отслеживать» динамику процессов дифференциации;

∗ прогнозного модуля «МинФед-Прогноз», на основе которого можно проводить изучение динамики развития России в разрезе выделенных регионов;

∗ модуля «интернет-публикаций», с помощью которого любые заинтересованные лица – пользователи интернета могут получить информацию о социально-экономическом развитии конкретных регионов и самостоятельно осуществить межрегиональные сопоставления.

При реализации ИСРП во внимание принимались следующие необходимые потребительские характеристики системы, определяющие ее качество:

• модульность (дробление на подсистемы);

• территориальная распределенность (министерство – пилотные регионы);

Рис. 3.1. Структурная схема информационной системы «Региональная политика»

• хранение и обработка больших объемов информации;
• разграничение доступа к системе и к данным, хранящимся в ней;
• удобный и простой пользовательский интерфейс;
• открытость;
• использование общедоступных протоколов данных;
• простота установки отдельных компонентов системы;
• администрирование системы средствами самой системы.

Единая база данных ИСРП была реализована с использованием СУБД «Microsoft SQL Server 7.0». Блоки системы были разработаны с соблюдением единых стандартов интерфейсов пользователя; интерфейсные решения формировались с использованием пакета «Delphi 5.0». Система была снабжена блоком администрирования доступа и прав пользователей при работе с приложениями, а также элементами администрирования базы данных, взаимодействия компонентов, вычислительных процессов, оптимизации выполнения запросов к базе данных, средствами, обеспечивающими безопасность и сохранность данных.

Кратко рассмотрим основные блоки (подсистемы) информационной системы «Региональная политика».

Аналитическая подсистема.

Основное назначение данной подсистемы – оперативное использование текущей информации о социально-экономическом развитии регионов России для проведения сравнительного анализа и мониторинга их экономического и финансового состояния, состояния социальной сферы и т.д. Подсистема состоит из двух блоков: «Аналитическая подсистема “Министерство”» и «Аналитическая подсистема “Пилотные регионы”». Так, основой блока «Аналитическая подсистема “Министерство”» являлось формирование различного рода электронных отчетов, в рамках которых по особым признакам формировались системы показателей для проведения динамического анализа, проведения межрегиональных сопоставлений, расчета показателей, характеризующих меру межрегиональной асимметрии, расчета различных рейтингов территорий и т.д. То есть данная подсистема давала не только возможность «послойного» поиска и выборки текущей информации по регионам России и представления их в табличной или графической форме (пример такой выборки в табличном виде показан на рис. 3.2, в графическом – на рис. 3.3), но и расчет различных

Рис. 3.2. Пример «аналитического окна» ИСРП

Рис. 3.3. Пример графического представления данных в ИСРП

производных характеристик и индикаторов, составляющих основу регионального экономического анализа и мониторинга.

Разработчики системы отмечали [*Информационная системема…, 2000, с. 111*], что если в аналитической подсистеме «Министерство» более актуальными были задачи сравнительного межрегионального анализа регионов и оценки территориальной дифференциации, то на уровне пилотных регионов особую значимость имели комплексные оценки и сравнительный анализ социально-экономического развития данных территорий.

Аналитический компонент регионального модуля разрабатывался на основе исследований к.э.н. Л.М. Самкова (ИЭОПП СО РАН). К методической «изюминке» этого блока следует отнести расчет интегральных показателей социально-экономического развития субъектов Федерации на основе ранговых оценок.

Надо отметить, что информация, формируемая для анализа на уровне пилотных регионов, включала данные по их административным районам и муниципальным образованиям. Тем самым, с одной стороны, в ИСРП закладывалась возможность анализа индикаторов, характеризующих внутрирегиональную асимметрию, с другой – возможность при сравнительном межрегиональном мониторинге и анализе на уровне министерства при выявлении тех или иных «всплесков» в динамике развития конкретного субъекта Федерации (на первом этапе – пилотного региона) проанализировать, на каком уровне, за счет каких муниципальных образований фиксируются аномальные тенденции в данном регионе. То есть организационная схема и регламент функционирования ИСРП были разработаны таким образом, чтобы министерство, получая данные от регионов (субъектов Федерации), всегда имело информацию об их территориальном разрезе (по административным районам и городам).

Прогнозный блок информационной системы «Региональная политика», который разрабатывался д.э.н. С.А. Суспицыным (ИЭОПП СО РАН)[1], в своей основе имел комплекс имитационных моделей. На верхнем уровне они интегрировались в единый модельный блок «МинФед-Прогноз», предназначенный для моделирования и оценки основных направлений государственной региональной политики на среднесрочную перспективу. В этом ком-

[1] Методические подходы, использованные в данном блоке, отражены в монографии С.А. Суспицына [1999].

плексе моделей предусматривалась возможность активного отражения влияния основных управленческих государственных политик (налоговой, бюджетной, инвестиционной, ценовой, кредитно-финансовой, демосоциальной) на процессы территориального развития. Центральное место в модельном комплексе занимали региональные прогнозные модули. На основе модельного блока «МинФед-Прогноз» появлялась возможность проведения анализа и прогнозных разработок по следующим направлениям:

- прогнозирование основных показателей развития и социально-экономического и финансового состояния регионов РФ;
- вариантные расчеты по отдельным субъектам РФ, экономическим районам, федеральным округам; оценка территориальных сдвигов в среднесрочной перспективе;
- анализ дифференциации развития регионов и направлений ее снижения;
- определение воздействия государственной региональной политики на экономическое и социальное развитие регионов.

Очевидно, что аналитические и прогнозные возможности такого модельного комплекса существенно уступали более развитым балансовым и оптимизационным межрегиональным моделям; они основывались на имитации сложившейся системы показателей расширенного воспроизводства в региональном разрезе по интуитивно понятной логической схеме. Однако именно такая «простота» модельной конструкции давала возможность ее использования специалистами министерства, не обладающими навыками расчетов по сложному экономико-математическому инструментарию.

На региональном уровне прогнозной подсистемы ИСРП формировались компоненты «Регион-Прогноз», предназначенные для проведения краткосрочных прогнозов на уровне субъектов Федерации (в администрациях пилотных регионов) с учетом вариантов национальных макроэкономических параметров. То есть предложенная региональная модель была предназначена для оценки сводных параметров развития региона в условиях, когда известны основные варианты макроэкономического прогноза на уровне РФ в целом. Ее результаты можно было рассматривать как детализацию сценарных условий макропрогноза применительно к конкретному субъекту Федерации, при которой учитываются его региональные особенности. Конечным пользователям предоставлялась возможность работать в рамках выбранных

списков региональных показателей, формировать новые наборы показателей, редактировать ретроспективные данные и менять прогнозные значения экзогенных макропараметров федерального уровня, осуществлять «ретропрогнозы» и оценивать качество прогнозных расчетов, выводить результаты по запросу в виде отчетов (в табличной или графической форме). Модели регионального уровня можно было также использовать для подготовки входных массивов прогнозного модуля «МинФед-Прогноз» (это представлялось целесообразным, так как некоторые важные отчетные данные, например по ВРП, Госкомстат РФ готовил в то время с большими задержками).

Итак, информационная система «Региональная политика» была разработана в инициативном порядке группой экспертов проекта ТАСИС EDRUS 9602 и за средства этого проекта ЕС. Финансовые трудности этого периода не позволяли осуществлять такие разработки ни на уровне Министерства РФ по делам федерации, национальной и миграционной политики, ни на региональном уровне. Были разработаны все блоки и компоненты данной системы, предложенные автором в ее Концепции; закуплено соответствующее оборудование и типовое программное обеспечение; модули ИСРП были инсталлированы на данном оборудовании; проведены учебные семинары для конечных пользователей в министерстве и в администрациях пилотных регионов. В ходе работы с региональными администрациями и специалистами министерства экспертам проекта удалось выявить и аккумулировать высказываемые пожелания о продолжении работ по развитию системы, в том числе:

- по распространению ИСРП на другие регионы Российской Федерации;
- по установлению организационной и технической связи с органами статистики в регионах и в Центре как с основным источником информации;
- по организации удаленного доступа из администраций регионов непосредственно к единой базе данных министерства;
- по развитию аналитической и прогнозной составляющих регионального модуля (расширению круга решаемых задач и применяемых методов);
- по адаптации и распространению ИСРП на муниципальный уровень;

• по решению вопроса о возможности распространения ИСРП на созданные федеральные округа в качестве информационно-аналитической поддержки этого уровня.

В то же время разработчики информационной системы отмечали и возможные препятствия на пути ее развития [*Информационная система…, 2000, с. 124*]:

• ведомственную разобщенность и, как следствие, нежелание некоторых федеральных и региональных органов власти создавать единое информационное пространство;

• сложности, возникающие в некоторых регионах во взаимоотношениях с органами госстатистики;

• отсутствие вычислительной техники и телекоммуникационных средств в регионах для эксплуатации этой системы;

• нежелание органов власти федерального и регионального уровней вкладывать финансовые средства в такие разработки, поскольку они не дают видимого, быстрого и прямого коммерческого или социального эффекта.

К сожалению, это важное начинание по формированию технической и информационной основы для начала осуществления федерального мониторинга региональных ситуаций и проблем не получило дальнейшего распространения; все ограничилось лишь начальной стадией разработки и внедрения первой очереди ИСРП. Разрабатывавшие ее эксперты квалифицированно сделали свое дело. Дальнейшее сопровождение и использование данной системы должны были осуществлять соответствующие подразделения министерства и администраций пилотных регионов. Однако последовавшая вскоре ликвидация данного федерального органа свела «на нет» все эти разработки.

Тем не менее с сегодняшних позиций можно констатировать, что в то время была осуществлена очень интересная попытка формирования информационной системы с целью мониторинга и государственного регулирования территориального развития. Использовались прогрессивные принципы ее разработки, не потерявшие актуальность и в настоящее время, были отработаны процедуры и механизмы использования информационных потоков для нужд региональной политики. Очевидно, что в условиях существенного прогресса в технических средствах и вычислительных возможностях эти принципы и подходы могут быть реализованы в настоящее время на гораздо более высоком уровне.

Глава 3.3
РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ ИНДИКАТОРОВ ДЛЯ МОНИТОРИНГА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Важнейшей составной частью построения любой мониторинговой системы является выбор набора индикаторов, на основе которого будут производиться оценки тех или иных региональных ситуаций или остроты конкретных проблем.

Рассмотрим пример построения такой системы индикаторов. Для этого воспользуемся результатами наших работ по проекту «Диагностика финансового состояния и качества управления региональными финансами в Новосибирской области», которые выполнялись в 2002–2003 гг. в соответствии с контрактом, заключенным между Некоммерческим фондом реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов при Министерстве финансов РФ и ЗАО «ПАКК» (Москва). Этот проект являлся составной частью совместной программы Всемирного банка и Министерства финансов Российской Федерации[1] по реформированию общественных финансов в российских регионах. Новосибирская область была выбрана одним из пилотных регионов данной программы.

Для выполнения части работ по данному Проекту в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН была создана экспертная группа консультантов под руководством автора, в которую входили также д.э.н. В.И. Клисторин, д.э.н. Е.А. Коломак, д.э.н. Н.А. Кравченко, заключившие контракты с ЗАО «ПАКК» на разработку конкретных компонентов данного Проекта.

Всего Проект состоял из семи основных компонентов:

Компонент 1. Общая оценка состояния общественных финансов.

---

[1] Правительство Российской Федерации подписало соглашение с Всемирным банком о займе на развитие бюджетного федерализма и реформирование региональных финансов (№ 4647 RU, вступило в силу 5 июня 2002 г.). Был создан Фонд развития региональных финансов, основной целью которого являлось повышение качества управления региональными финансами и стимулирование регионов к внедрению в бюджетный процесс лучших практик в сфере их управления.

Компонент 2. Оценка нормативно-правовой базы общественных финансов.

Компонент 3. Оценка кредитоспособности администрации Новосибирской области и репрезентативных муниципальных образований.

Компонент 4. Оценка качества управления общественными финансами и проводимой налогово-бюджетной и экономической политики.

Компонент 5. Анализ исполнения регионального и местных бюджетов с точки зрения их перевода на казначейскую систему.

Компонент 6. Итоговый отчет. Концепция программы реформирования системы управления региональными финансами.

Компонент 7. Методология проведения диагностики.

Одним из блоков данного проекта являлся подраздел «Система индикаторов для мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики», который был выполнен автором в рамках работ по компоненту 4 «Оценка качества управления общественными финансами и проводимой налогово-бюджетной и экономической политики».

Основные ***цели*** нашей работы заключались в следующем:

♦ разработать систему индикаторов для мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики;

♦ дать комплексную оценку качеству управления общественными финансами и проводимой налогово-бюджетной и экономической политики.

В соответствии с данными целями были решены следующие ***задачи***:

• разработаны общие принципы построения систем регионального мониторинга на уровне субъекта Федерации и на этой основе выявлена роль и место мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области;

• даны рекомендации по методическим проблемам построения системы индикаторов для мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области;

• выявлены блоки основных проблем налогово-бюджетной и экономической политики, по которым должен формироваться набор соответствующих индикаторов;

• проведена инвентаризация подходов, предложенных другими исполнителями Проекта по построению частных систем индикаторов, и на этой основе предложен агрегированный вариант комплексной системы индикаторов для мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области;

• рассчитаны стартовые значения предлагаемых индикаторов по состоянию на 1999–2001 гг.;

• составлено общее заключение с комплексной оценкой качества управления общественными финансами в рамках проводимой в Новосибирской области налогово-бюджетной и экономической политики.

С позиций общих подходов к построению систем регионального мониторинга, описанных в предыдущем разделе, а также с учетом целей и задач данного проекта, во вводной части итогового отчета мы делали *следующие предварительные заключения:*

• поскольку в Новосибирской области в тот период отсутствовала (и не предусматривалась в обозримой перспективе) система тотального регионального мониторинга, целесообразно было поставить вопрос о возможной поэтапной реализации мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в данном регионе как частного случая комплексного проблемно-ориентированного мониторинга (см. подпункт 3.1.2.3). Именно этот вид мониторинга и соответствующая система индикаторов будут рассматриваться ниже. В то же время они опирались на элементы частного проблемно-ориентированного мониторинга, проведенного исполнителями Проекта при диагностике отдельных направлений налогово-бюджетной политики и качества управления региональными финансами в Новосибирской области;

• создание постоянно действующей системы мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики мы рекомендовали рассматривать как важное перспективное направление совершенствования системы регионального управления в Новосибирской области, которое должно быть органически включено в систему стратегического планирования и среднесрочного прогнозирования и регулирования экономики, социальной сферы и налогово-бюджетной системы региона. По нашей оценке, хотя создание такой системы будет требовать значительных материальных и финансовых ресурсов, в администрации Новосибирской области имелся соответствующий кадровый, информационный

и технический потенциал для развертывания этих работ, которые должны реализовываться силами нескольких департаментов и управлений администрации региона. Однако если оценивать ситуацию, которая сложилась в эти годы, то можно говорить лишь о возможности частичной реализации отдельных блоков и подблоков такой системы и об упрощенном («усеченном») наборе ее индикаторов, основанном на рекомендациях данного Проекта;

- так как в администрации области в тот период было трудно использовать сложные процедуры экономико-математических расчетов, применяемых при функционировании «полноценных» систем регионального мониторинга, в качестве первого шага мы предлагали построение сводной агрегированной системы индикаторов для осуществления начальной стадии мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области на уровне макропоказателей.

При этом мы отдавали себе отчет в том, что это должно быть лишь первой попыткой получения сводных оценок и индикаторов налогово-бюджетной политики в Новосибирской области, которая может использоваться лишь для выявления наиболее общих и важных характеристик этих процессов. В дальнейшем эта система может дополняться новыми индикаторами и процедурами их специальных модельных расчетов. В предложенной автором версии основная задача подобного «усеченного» мониторинга заключалась в выявлении «маргинальных» тенденций в социально-экономической и налогово-бюджетной политике в регионе, т.е. когда выявляются очевидные кризисные явления, «провалы» в конкретных сферах экономического и финансового состояния и качества управления региональными финансами, что требует экстраординарных мер по их исправлению и регулированию.

Иными словами, особое внимание должно было уделяться использованию индикаторов, способных «улавливать» возникновение негативных тенденций в экономике Новосибирской области или явно «сигнализирующих» о зарождении кризисных ситуаций (например, связанных с дефицитом бюджета под действием новых факторов).

Техническим заданием на выполнение работ по определению индикаторов для сводного мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области было предусмотрено, чтобы исполнитель руководствовался следующими требованиями:

1. Система индикаторов должна обеспечивать формализованный подход к оценке качества управления общественными финансами, основанной на реальном достижении конкретных объективных показателей налогово-бюджетной и экономической политики.

2. Выбор индикаторов и объектов оценки должен обеспечивать оперативность ее проведения и простоту подготовки и сбора информации для оценки.

3. Система индикаторов должна обеспечивать максимальную однотипность оценки бюджетного процесса на всех уровнях для возможности сопоставления достигнутых значений индикаторов.

4. Система индикаторов и механизма оценки должна быть адаптирована к смене приоритетов и уточнению целей налогово-бюджетной и экономической политики.

В результате проведенного анализа подходов, критериев, систем индикаторов, методов их расчета, использованных исполнителями на различных стадиях и этапах разработки настоящего проекта и в различных его компонентах, мы посчитали целесообразным выделить следующие основные блоки индикаторов для сводного мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области. Это сводные индикаторы:

♦ социально-экономического развития;

♦ финансового состояния региона;

♦ качества бюджетного процесса;

♦ нормативно-правовой и методической базы общественных финансов;

♦ государственного заказа и контроля за целевым использованием бюджетных средств;

♦ оценки кадрового потенциала системы управления.

При этом заранее было сформулировано следующее ограничение: предлагаемая сводная системы индикаторов для осуществления начальной стадии мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области на уровне макропоказателей должна быть достаточно агрегированной (не более 60 индикаторов), чтобы на верхнем уровне системы поддержки принятия решений была бы возможность получения четкой, обозримой и компактной общей картины состояния в сфере экономики и общественных финансов в регионе и результативности проводимой экономической и налогово-бюджетной политики.

В этой связи мы сочли целесообразным на данном уровне ограничиться анализом и оценкой макропоказателей лишь на областном уровне, не рассматривая систему индикаторов на уровне административно-территориальных единиц Новосибирской области или репрезентативных муниципальных образований. Однако было предложено ввести в подобный перечень ряд индикаторов, которые характеризуют внутрирегиональные последствия проводимой политики, гомогенность экономического пространства Новосибирской области и меру внутрирегиональной асимметрии. Пространственный аспект экономической и налогово-бюджетной политики также исследовался на основе ряда индикаторов межбюджетных отношений в Новосибирской области.

Каждый из шести выделенных основных блоков индикаторов, в свою очередь, состоял из подблоков показателей. В этой связи возникала проблема получения комплексных оценок качества управления общественными финансами и результативности осуществления экономической и налогово-бюджетной политики в Новосибирской области.

Мы предложили следующую процедуру анализа индикаторов и получения обобщающих оценок:

1. Исследовалась динамика конкретного индикатора или проводилось его сопоставление с аналогичными общероссийскими показателями и/или с показателями по Сибирскому федеральному округу. Возможно использование для сопоставлений сопутствующей информации по другим субъектам Федерации, обладающим наибольшим сходством с Новосибирской областью с точки зрения структурных и ресурсных особенностей. Выявление резких «всплесков» или фиксация наличия устойчивой негативной тенденции будут служить сигналом неблагополучия в конкретной ситуации и основанием для принятия корректирующих управленческих решений. Это наиболее очевидный и часто используемый «прямой» способ проведения экономического анализа конкретных ситуаций и проблем.

2. На основе отобранных индикаторов внутри каждого из шести выделенных блоков (или подблоков) осуществлялся формальный анализ состояния системы общественных финансов и качества проводимой экономической и налогово-бюджетной политики. Данный анализ был основан на использовании метода критических интервалов. Множества значений каждого показателя разбиваются на интервалы, которые задаются таким образом,

чтобы характеризовать состояние процесса и давать качественные выводы. Для приведенной системы индикаторов предлагалось использовать три уровня, которые соответствуют неудовлетворительному, удовлетворительному и хорошему состоянию рассматриваемого аспекта общественных финансов.

По предлагаемой методике каждому индикатору соответствует переменная, которой присваивается значение 1 в случае, если величина индикатора принадлежит нижнему интервалу; значение 2, если величина индикатора принадлежит среднему интервалу, и значение 3, если величина индикатора принадлежит верхнему интервалу. Обозначим эти переменные через x_i.

Сводная оценка состояния общественных финансов региона получается как среднеарифметическая отдельных переменных $(1/N)\sum x_i$, где N – количество переменных. При необходимости можно задать различные веса разным индикаторам, в этом случае сводная оценка состояния общественных финансов региона будет рассчитываться как $\sum(\alpha_i\, x_i)$.

По значению сводной оценки можно делать вывод о состоянии общественных финансов региона. Если значение оценки близко к 3, тогда можно констатировать, что данная система индикаторов состояния общественных финансов региона и качества проводимой экономической и налогово-бюджетной политики не выявила проблемных областей и что это состояние может быть охарактеризовано как «условно хорошее»[1]. Если сводная оценка может быть округлена до 2, тогда их состояние характеризуется как удовлетворительное, но нуждающееся в совершенствовании, если сводная оценка близка к 1, тогда делается вывод о критическом состоянии общественных финансов региона и проводимой областными властями политике.

Преимущества такого упрощенного подхода заключались как в возможности определенной формализации результатов мониторинга экономической и налогово-бюджетной политики в Новоси-

---

[1] Последнее не означает, что, во-первых, не существует частных проблем в сфере управления общественными финансами, и, во-вторых, что отсутствует потребность в совершенствовании самой системы управления. Новые проблемы могут проявиться как при включении в сферу диагностики и мониторинга новых индикаторов, так и при переходе системы управления общественными финансами в регионе на новый уровень, когда старые критерии и индикаторы развития будут не удовлетворять потребностям этой системы.

бирской области на качественном уровне, так и в возможности сведения воедино качественных или количественных индикаторов.

Такой подход был реализован внутри каждого блока для получения интегральных оценок состояния системы. Общее заключение с комплексной оценкой качества управления общественными финансами в рамках проводимой в Новосибирской области налогово-бюджетной и экономической политики проводилось на основе итоговых выводов, полученных при анализе каждой проблемно-ориентированной сводной системы индикаторов.

Рассмотрим конкретные индикаторы, предложенные для шести блоков.

1. **Сводные индикаторы социально-экономического развития региона.**

Сводные индикаторы социально-экономического развития Новосибирской области должны давать наиболее общую картину развития производственного потенциала, деловой активности, уровня и качества жизни населения. Для этих целей мы предложили следующие:

- отношение темпов роста ВРП к среднему темпу роста ВРП по стране в целом (как суммы ВРП регионов);
- отношение темпов роста инвестиций в нефинансовые активы в регионе к среднероссийскому темпу роста показателя;
- отношение темпов роста реальных располагаемых денежных доходов населения в регионе к среднероссийскому темпу роста показателя;
- отношение реальных располагаемых доходов на душу населения в регионе к среднероссийским реальным располагаемым доходам на душу населения;
- отношение уровня безработицы в регионе к среднероссийскому уровню;
- отношение индикатора «уровня бедности» в регионе к среднероссийскому. В качестве такового рекомендовалось использовать показатель доли населения, имеющего доходы, ниже официально установленного прожиточного минимума в Новосибирской области;
- отношение ожидаемой продолжительности жизни в регионе к ожидаемой продолжительности жизни в целом по Российской Федерации.

Дополнительные индикаторы:

♦ ранг инвестиционного потенциала;

♦ ранг инвестиционного риска.

2. **Сводные индикаторы финансового состояния региона.**

Было предложено сводные индикаторы финансового состояния региона рассматривать в разрезе индикаторов состояния консолидированного бюджета Новосибирской области, целевых бюджетных и внебюджетных фондов, индикаторов эффективности управления государственными активами, индикаторов кредитоспособности, сбалансированности и ликвидности системы общественных финансов региона.

Индикаторы состояния консолидированного бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов:

• отношение темпов роста доходов консолидированного бюджета региона на душу населения к темпам роста доходов консолидированного бюджета РФ на душу населения;

• отношение темпов роста доходов консолидированного бюджета к темпу роста ВРП;

• отношение расходов консолидированного бюджета к численности населения в Новосибирской области по сравнению со среднероссийским показателем (показатель бюджетной обеспеченности);

• доля собственных доходов консолидированного бюджета;

• отношение доходов бюджетной системы РФ на территории Новосибирской области к расходам бюджетной системы РФ на территории данного региона;

• отношение доходов внебюджетных фондов к расходам;

• коэффициент вариации налоговых доходов на душу населения по городам и административно-территориальным районам Новосибирской области.

Индикаторы эффективности управления государственными активами:

• темп роста доходов консолидированного бюджета от государственного имущества;

• отношение доходов от функционирования государственных активов к стоимости государственного имущества.

Индикаторы кредитоспособности, сбалансированности и ликвидности системы общественных финансов региона:

• отношение дефицита консолидированного бюджета к собственным доходам бюджета;

• отношение государственного и муниципального долга к доходам консолидированного бюджета;

• отношение кредиторской задолженности к доходам консолидированного бюджета;

• динамика кредитного рейтинга региона.

3. Сводные индикаторы качества бюджетного процесса.

Важное значение при осуществлении мониторинга экономической и налогово-бюджетной политики в Новосибирской области должны иметь характеристики качества бюджетного процесса. Предлагалось рассматривать их в разрезе следующих групп индикаторов:

• индикаторы оценки качества бюджетного планирования;

• индикаторы отчетности об исполнении бюджета;

• индикаторы организации и осуществления бюджетного контроля;

• индикаторы межбюджетных отношений в Новосибирской области.

Индикаторы оценки качества бюджетного планирования.

Разработка проекта областного и консолидированного бюджетов.

В качестве критериев оценки качества бюджетного планирования предлагалось рассматривать полноту и устойчивость нормативно-правовой базы бюджетного планирования и наличие ее устойчивой технологии, а также качество среднесрочного прогноза социально-экономического развития региона.

Соответствующими индикаторами являются:

Для оценки полноты нормативно-правовой базы бюджетного планирования – доля законов в общем количестве нормативных актов.

Для оценки устойчивости нормативно-правовой базы бюджетного планирования – частота внесения изменений в нормативно-правовую базу по инициативе администрации и/или законодательного органа региона[1].

[1] Идеальной является ситуация внесения существенных изменений не чаще чем раз в 3–5 лет.

Для оценки качества среднесрочного прогноза социально-экономического развития региона – надежность прогноза[1].

Для оценки наличия устойчивой технологии бюджетного планирования:

♦ четкость и устойчивость разделения функций между подразделениями администрации при подготовке плана социально-экономического развития и проекта бюджета региона;

♦ частота (отсутствие) корректировок бюджета в ходе его исполнения.

Индикаторы отчетности об исполнении бюджета. Идеальной считается ситуация, когда законодательно определены график отчетности об исполнении бюджета и формат предоставления отчетности. Было предложено рассматривать следующие индикаторы:

• годовые отчеты предоставляются не позднее (срок в месяцах) завершения финансового года;

• квартальные отчеты предоставляются не позднее (срок в днях) после завершения квартала.

Индикаторы организации и осуществления бюджетного контроля. В качестве критериев качества организации и функционирования системы бюджетного контроля предлагалось рассматривать: наличие органов и процедур предварительного, текущего и последующего контроля исполнения областного бюджета и бюджетов муниципальных образований в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, а также регламентацию целей и процедуры проверок. Предлагались следующие индикаторы:

• наличие рекомендаций по предотвращению нецелевого или неэффективного расходования средств в актах проверок;

• доля повторных проверок в общем числе проверок;

• доля внешнего аудита в общем объеме проверок.

Индикаторы межбюджетных отношений. Учитывалось распределение доходных и расходных полномочий разных уровней управления.

Критериями оценки состояния и развития системы межбюджетных отношений в регионе являются:

• законодательное закрепление целей и инструментов межуровневых финансовых взаимодействий;

---

[1] Когда фактические макроэкономические и бюджетообразующие показатели отличаются от прогнозных не более чем на 5%.

• законодательная закрепленность доходных и расходных полномочий за уровнями власти;

• четкость закрепления полномочий и обязательств по предоставлению услуг за каждым уровнем власти;

• устойчивость нормативной базы межбюджетных отношений;

• устойчивость инструментов межбюджетных отношений.

В качестве индикаторов предлагались:

• доля компенсации из бюджета субъекта РФ при увеличении расходов или снижении доходов в результате решений вышестоящих органов власти;

• дифференциация доходных полномочий муниципальных образований;

• наличие единой методики расчета дотаций и субсидий бюджетам муниципальных образований. Индикатором является доля муниципальных образований с эксклюзивным порядком расчета трансфертов;

• устойчивость перечня и нормативов отчислений от регулирующих налогов (срок, на который установлены нормативы отчислений);

• доля финансовой помощи бюджетам субъектов межбюджетных отношений региона в расходах консолидированного бюджета;

• доля фонда финансовой поддержки муниципальных образований в бюджете региона;

• регулярность перечисления средств из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных образований (выполнение месячных планов);

• доля расходов муниципального бюджета в общих расходах бюджетной системы на территории муниципального образования;

• степень централизации бюджетных средств: отношение доли расходов муниципальных образований в расходах консолидированного бюджета к доле доходов муниципальных образований в доходах консолидированного бюджета.

Если в нормативных актах закреплены цели межбюджетных отношений и сформулированы критерии их достижения, то степень достижения цели (значение критерия) может также служить индикатором.

4. Сводные индикаторы нормативно-правовой и методической базы общественных финансов.

Качество нормативно-правовой и методической базы общественных финансов, как правило, тесно коррелирует с качеством

экономической и налогово-бюджетной политики в регионе. Важным критерием качества нормативно-правовой базы является ее соответствие международным стандартам, в частности – Кодексу образцовой практики обеспечения прозрачности в налогово-бюджетной сфере. При мониторинге экономической и налогово-бюджетной политики в Новосибирской области было бы естественным произвести инвентаризацию имеющейся нормативно-правовой базы общественных финансов данного региона с учетом ее соответствия данному Кодексу. Однако поскольку этот документ на тот момент не являлся официально принятым и утвержденным в РФ, то мы предлагали осуществить такой мониторинг и выработать систему индикаторов соответствия позже, а в данном случае предложить следующий ограниченный набор сводных индикаторов качества нормативно-правовой и методической базы общественных финансов. Это наличие:

- законодательного закрепления полномочий и взаимодействия всех участников управления финансами региона;
- зафиксированных федеральными надзорными органами несоответствий региональных законодательства и нормативно-правовых актов федеральным;
- правового обеспечения регламентации процесса планирования, составления, рассмотрения и принятия бюджетов различных уровней;
- системы нормативных правовых актов, устанавливающих налоговые ставки, порядок, сроки уплаты и формы отчетности по региональным и местным налогам, а также порядок и основания предоставления налоговых льгот;
- нормативного регулирования полномочий по исполнению бюджетов в целом и отдельных расходных и доходных статей, общей регламентации операций с бюджетными средствами;
- нормативно-правового закрепления формы и сроков отчетности и контроля над использованием бюджетных средств, средств внебюджетных фондов, государственных и муниципальных предприятий, порядка осуществления и управления долга;
- правового закрепления ответственности в сфере общественных финансов;
- методик бюджетного планирования и анализа результатов управления общественными финансами;
- независимой экспертизы нормативно-правовых актов Новосибирской области.

5. Сводные индикаторы государственного заказа и контроля за целевым использованием бюджетных средств.

В качестве сводных индикаторов государственного заказа и контроля за целевым использованием бюджетных средств мы предлагали:

- наличие законодательного закрепления использования конкурсных процедур как основного способа размещения заказов на закупку продукции;
- наличие законодательной регламентации процедуры контроля размещения заказов на закупку продукции с определением предметов проверки и порядка ее проведения, четких санкций по видам нарушений;
- размещение основной части заказов с использованием конкурсных процедур;
- наличие законодательного закрепления понятия «нецелевое использование средств»;
- наличие законодательного закрепления полномочий органов контроля по применению мер принуждения к нарушителям бюджетно-финансовой дисциплины;
- регулярность проведения проверок;
- проведение мероприятий, направленных на контроль исполнения предписаний и представлений, разработанных по результатам проверок.

6. Сводные индикаторы оценки кадрового потенциала системы управления.

В качестве сводных индикаторов оценки кадрового потенциала системы управления предлагались:

- наличие законодательной регламентации порядка периодической аттестации служащих и процедуры замещения вакантных должностей;
- наличие законодательной регламентации порядка обучения служащих;
- соответствие персонала установленным требованиям.

Были сформированы (взяты из данных официальной статистики; из служебных данных администрации Новосибирской области, других региональных ведомств; из специальных экспертных опросов сотрудников администрации и т.д.) все индикаторы по шести предлагаемым группам, проведена их оценка и осуществлены процедуры «сведения» для получения комплексных оценок. Это была весьма трудоемкая работа, здесь мы не будем при-

водить конкретные количественные параметры, тем более что сегодня они уже потеряли свою актуальность.

В качестве примера приведем лишь пример расчета и анализа индикаторов по финансовому состоянию Новосибирской области в 1999–2000 гг. (табл. 3.1).

На основе анализа данных индикаторов мы сделали следующие выводы:

В 1999–2000 гг. бюджетная система Новосибирской области не была полностью сбалансирована и носила дефицитный характер. Темпы роста доходов консолидированного бюджета на душу населения в регионе были существенно ниже, чем в среднем по стране, а рост доходов консолидированного бюджета области был ниже роста ВРП.

Показатель бюджетной обеспеченности в регионе находился на грани неудовлетворительной оценки и составил в 2000 г. лишь 53,6% от среднероссийского уровня. Негативными тенденциями являлись снижение доли собственных доходов в консолидированном бюджете (до 88,5% в 2000 г.), а также усиление территориальной дифференциации налоговых доходов на душу населения по городам и административным районам Новосибирской области.

Влияние территориальных отделений социальных внебюджетных фондов на суммарные доходы и расходы региональной бюджетной системы в 1999–2000 гг. было весьма позитивно: доходы указанных фондов превышали произведенные ими расходы в среднем на 4%.

В целом доходы бюджетной системы Российской Федерации на территории области превышали ее расходы, что также являлось позитивной характеристикой развития. В рассматриваемый период произошло заметное снижение роста доходов консолидированного бюджета от государственного имущества.

Хотя величина долговой нагрузки на бюджет Новосибирской области была значительной (в 2000 г. доля государственного и муниципального долга в величине доходов консолидированного бюджета области составляла 25,3%), она существенно уменьшилась за рассматриваемый период, что позитивно влияло на кредитоспособность региона. Величина долга не нарушала предельного значения объема государственного долга субъекта РФ, установленного Бюджетным кодексом РФ. Дефицит консолидированного

Таблица 3.1

Сводные индикаторы финансового состояния региона в 1999 и 2000 гг.

Индикаторы	1999	2000
Индикаторы состояния консолидированного бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов		
Отношение темпов роста доходов консолидированного бюджета региона на душу населения к темпам роста доходов консолидированного бюджета РФ на душу населения	0,857	0,828
Отношение темпов роста доходов консолидированного бюджета к темпу роста ВРП	0,843	0,957
Отношение расходов консолидированного бюджета к численности населения в Новосибирской области (НСО) по сравнению со среднероссийским показателем (показатель бюджетной обеспеченности)	0,558	0,536
Доля собственных доходов в консолидированном бюджете	0,940	0,885
Отношение доходов бюджетной системы РФ на территории НСО к расходам бюджетной системы РФ на территории НСО	1,025	0,983
Отношение доходов внебюджетных фондов к расходам	1,036	1,040
Коэффициент вариации налоговых доходов на душу населения по городам и административно-территориальным районам НСО	54,1	57,9
Индикаторы эффективности управления государственными активами		
Темп роста доходов консолидированного бюджета от государственного имущества	112,72	101,79
Отношение доходов от функционирования государственных активов к стоимости государственного имущества (в процентах)	0,783	0,662
Индикаторы кредитоспособности, сбалансированности и ликвидности системы общественных финансов региона		
Отношение дефицита консолидированного бюджета к собственным доходам бюджета	–0,031	0,101
Отношение государственного и муниципального долга к доходам консолидированного бюджета	0,386	0,253
Отношение кредиторской задолженности к доходам консолидированного бюджета	0,288	0,193
Динамика кредитного рейтинга региона	Рейтинга нет	Рейтинга нет

бюджета по отношению к собственным доходам был на приемлемом уровне.

В течение рассматриваемого периода произошло заметное сокращение кредиторской задолженности администрации Новосибирской области, индикатор которой к доходам консолидированного бюджета снизился с 0,288 в 1999 г. до 0,193 в 2000 г. Официальный кредитный рейтинг области в те годы не был присвоен, что негативно сказывалось на ее кредитоспособности.

В целом итоговая качественная оценка по данной группе индикаторов составила в 1999 г. 1,846, в 2000 г. 1,769. Это свидетельствовало о том, что состояние общественных финансов Новосибирской области было несколько ниже удовлетворительного при негативной тенденции данной оценки. В этой связи мы рекомендовали обратить особое внимание на необходимость увеличения собственных доходов консолидированного бюджета, а также на необходимость сокращения резкой дифференциации городов и районов области по налоговым доходам.

На основании проведенного анализа по всем шести группам индикаторов был сделан вывод, что общее качество управления общественными финансами в Новосибирской области и проводимая в 1999–2000 гг. налогово-бюджетная политика в целом находились на удовлетворительном уровне[1]. В то же время, несмотря на стабилизацию экономической ситуации в регионе в эти годы и наметившийся рост производства, потенциальные возможности области использовались не в полной мере, что требовало определенных корректировок осуществляемой в регионе экономической и налогово-бюджетной политики.

Оценивая качество и применимость предложенной системы индикаторов для мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики, мы констатировали, что:

- в целом данная система индикаторов показала свою «работоспособность», выводы, полученные на ее основе, соответствовали оценке реальной ситуации, полученной другими способами и другими исполнителями Проекта и не противоречили «здравому смыслу»;

[1] Некоторые выводы из проведенного цикла исследований отражены также в статье Н.А. Кравченко, Е.А. Коломак [2005].

• в случае, когда для диагностики группы проблем применялись в основном качественные индикаторы, итоговая оценка этих процессов или группы проблем объективно оказывалась несколько завышенной, поскольку при выборе агрегированных качественных индикаторов неизбежно нивелируются отдельные кризисные явления или процессы. Так, например, была получена достаточно высокая итоговая оценка нормативно-правовой и методической базы общественных финансов в Новосибирской области (2,222). В то же время более детальная диагностика с использованием большего числа качественных индикаторов (отраженная в разделе 5 компонента 2 данного Проекта) показала, что, в соответствии с рассмотренной более дробной классификацией индикаторов, нормативно-правовая база региона лишь частично обеспечивала функционирование системы общественных финансов. Этот факт следовало иметь в виду при дальнейшем развитии и использовании предложенной системы индикаторов.

Был также сделан вывод, что полученные качественные и количественные результаты формализованной системы агрегированной диагностики и мониторинга налогово-бюджетной политики в Новосибирской области в 1999–2000 гг. имели определенное значение с точки зрения оценки «стартовых условий», в которых оказалась новая исполнительная и законодательная власть региона (в эти годы к руководству области пришел В.А. Толоконский). Эти оценки на тот период во многих случаях были неутешительны, что лишний раз характеризовало трудности, с которыми столкнулась новая исполнительная власть региона в те годы (см. главу 2.1).

В то же время анализ более поздних (2001 и 2002 гг.) тенденций, проведенный нами, показал, что во многих случаях ситуация в этот период существенно изменилась в лучшую сторону, и это с позитивной стороны характеризовало усилия нового областного руководства. Так, например, при анализе сводных индикаторов социально-экономического развития было обращено внимание на существенное отставание в темпах роста денежных доходов населения Новосибирской области по сравнению со среднероссийским уровнем. Последние данные, которые мы использовали при подготовке этого материала, показывали, что по итогам девяти месяцев 2002 г. область вошла в число пяти регионов России с

наиболее значительным ростом реальных денежных доходов населения (более 10%). В 2001 г. Новосибирская область вошла в число десяти наиболее динамичных регионов России по изменению инвестиционного риска. В 2001–2002 гг. кардинально изменилась ситуация с конкурсным размещением государственного и муниципального заказа, с кредитоспособностью администрации. Были достигнуты уникальные темпы роста продукции сельского хозяйства в регионе, улучшена система взаимодействий г. Новосибирск – сельские районы области и т.д.

В этой связи мы делали предположение, что при наличии информации по предложенной системе индикаторов за 2001–2002 гг. были бы получены более оптимистические итоговые оценки качества управления общественными финансами и проводимой в Новосибирской области налогово-бюджетной политики. Последующее динамичное и эффективное развитие региона подтвердило эти выводы.

Таковы некоторые результаты проведенной нами работы по мониторингу экономической и налогово-бюджетной политики в регионе. Мы достаточно детально остановились на конкретных результатах и показателях с тем, чтобы показать, что формирование адекватного и репрезентативного набора индикаторов для любой мониторинговой системы – это весьма непростой процесс, требующий хорошего знания объекта исследования и происходящих процессов. Эти процедуры выбора не могут осуществляться по единому шаблону. Зачастую приходится идти на включение качественных показателей по ряду процессов или тенденций, которые трудно количественно оценить. Тем не менее соединение воедино качественной и количественной информации, в принципе, возможно. На сегодня имеются достаточно интересные предложения по работе с «нечеткими» качественными индикаторами [*Андрейчиков, Андрейчикова, 2004*; *Недосекин и др., 2006*], и такие процедуры могут быть важной составной частью систем регионального мониторинга.

Глава 3.4
НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В СЕВЕРНЫХ РЕГИОНАХ

В 2006–2008 гг. в институтах Сибирского и Уральского отделений РАН реализовывался интеграционный проект «Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах: методологические, инструментальные и институциональные аспекты». Основными разработчиками Проекта являлись Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Институт нефтегазовой геологии и геофизики им. А.А. Трофимука СО РАН и Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера УрО РАН. Научные координаты проекта: академик РАН В.В. Кулешов, член-корреспондент РАН В.Н. Лаженцев, д.геол.-мин.н., проф. Г.С. Фрадкин. К работе над проектом также привлекались другие российские и зарубежные организации[1].

Данный интеграционный проект имел свою предысторию.

В 2004–2005 гг. в рамках российско-канадской программы «Обмен опытом управления северными территориями»[2] была инициирована попытка совместной реализации проекта «Мониторинг социально-экономической и экологической ситуации и положения коренных народов в северных регионах Сибирского фе-

---

[1] Институт геологии и минералогии им. В.С. Соболева СО РАН (лаборатория геоинформационных технологий и дистанционного зондирования); Институт вычислительного моделирования СО РАН (г. Красноярск); ООО «ГЕОПРОМ» (г. Красноярск); ФГУ «Научный центр профилактического и лечебного питания ТюмНЦ СО РАМН»; Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; МУП ЭМР «ТЦ Эвенкиягеомониторинг»; Территориальный центр «Томскгеомониторинг»; Центр географических наук и Applied Geomatics Research Group (AGRG), входящие в состав Nova Scotia Community College (Middletown, Nova Scotia, Canada); Консалтинговая фирма IRIS Environmental Consulting Ltd (Calgary, Alberta, Canada).

[2] Основные партнеры по Программе – Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Министерство по делам индейцев и развитию Севера Канады; автор является научным координатором этой Программы, которая осуществляется с 2001 г. (см. [*Селиверстов, 2004б*]).

дерального округа». Автором была разработана концепция данного проекта, которая ориентировалась, во-первых, на особую важность разработки мониторинговых систем именно для северных территорий России, где их наличие особо актуально; во-вторых, на «инвентаризацию» и систематизацию российских и канадских мониторинговых разработок; в-третьих, на разработку методических подходов к формированию систем экономических, социальных и экологических индикаторов. Были проведены два российско-канадских семинара на эту тему, сформированы три совместные группы по выработке единых подходов к формированию систем индикаторов северного развития.

Данный проект сотрудничества ставил также задачей разработку стандартов и норм, принципов, процедур и инструментов устойчивого развития сибирского Севера. Система мониторинга с набором индикаторов устойчивого развития должна была способствовать разработке обоснованной политики развития Севера и выбору приоритетных программ.

Нами было обосновано, что достижение основных целей и задач Проекта должно осуществляться в ходе взаимоувязанных по идеологии, ресурсам и времени следующих его основных компонентов, реализуемых совместной командой канадских и российских экспертов:

1. **Консультационно-аналитический и исследовательский компонент.** На его основе должен проводиться комплекс аналитических работ, имеющих целью формирование базовых норм и правил, обеспечивающих устойчивое развитие на Севере, которые могут послужить основой для разработки системы индикаторов северного развития, а также основных методических подходов к формированию системы регионального «северного» мониторинга. Предполагалось, что важной частью этого блока будут разработка концепции информационной компьютерной системы, которая явится «техническим ядром» системы мониторинга, и формирование соответствующего специализированного программного обеспечения. В ходе реализации данного компонента предполагалась подготовка конкретных предложений, рекомендаций, модельных законов, методик.

2. **Информационный компонент.** Его основу должны были составить разработка и внедрение системы мониторинга социально-экономической, национально-этнической и экологической ситуации в пилотных регионах Сибирского федерального округа,

а также формирование базы данных для соответствующей информационной системы. В рамках информационного компонента должны были быть осуществлены работы по распространению результатов Проекта (издание сборников, методик, итоговой монографии, создание сайта в интернете).

3. **Тренинговый и учебный компонент.** Предполагалось, что он будет ориентирован на создание гибкой, мобильной и эффективной системы обучения и переподготовки представителей федеральных, региональных и местных органов власти, занимающихся вопросами управления северными территориями, а также разработкой и внедрением информационных систем. Ожидалось, что в ходе реализации тренингового компонента будут проведены учебные курсы для представителей органов власти пилотных регионов Проекта по овладению навыками работы с системой регионального мониторинга и ее информационной системой, а также с предложенным в ходе реализации первых двух компонентов набором индикаторов. Предполагалась организация нескольких учебных туров представителей федеральных и региональных органов управления в северные регионы Канады для изучения опыта регионального управления и информационной поддержки принимаемых там решений.

Очевидно, что такая концепция проекта была весьма «ресурсоемка», она требовала значительных финансовых ресурсов, и на первом этапе были даны определенные гарантии их получения. Однако в конечном итоге необходимого финансирования со стороны международных организаций (Всемирный банк и т.д.), а также канадских и российских министерств и ведомств не удалось добиться, и реализация данного проекта была приостановлена на начальной стадии.

Тем не менее автором были наработаны интересные материалы и предложения и он счел целесообразным на их основе подготовить заявку на реализацию интеграционного проекта «Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах: методологические, инструментальные и институциональные аспекты», в котором бы объединялись и интегрировались исследования по проблематике «северного мониторинга», выполнявшиеся в институтах Сибирского и Уральского отделений РАН. Нами была разработана концепция данного проекта и основные направления его реализации.

Работы над проектом проводились по следующим основным направлениям:

1. Разработка методологических, институциональных и организационных основ формирования систем регионального мониторинга в северных регионах.

2. Разработка модельных комплексов и информационных систем для мониторинга социально-экономической ситуации в северных регионах.

3. Разработка методов и направлений мониторинга недропользования и состояния окружающей среды на Севере.

4. Разработка подходов к исследованию влияния корпораций на социально-экономическое развитие северных территорий.

5. Встраивание мониторинговых систем в процессы регионального управления и разработка учебных программ как элемента функционирования мониторинговых систем.

6. Изучение возможностей использования зарубежного опыта построения систем регионального мониторинга.

Основными полигонами для отработки модельно-аналитического инструментария, внедрения разработанных модельных комплексов, проведения учебных курсов, внедрения в практику регионального управления являлись регионы Республики Коми, Красноярского края (в частности, Эвенкия), Ханты-Мансийского автономного округа. Особо рассматривались вопросы мониторинга социально-экономического развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Кратко рассмотрим некоторые результаты проведенных работ.

3.4.1. Север России как объект регионального мониторинга

Север России является феноменальным макрорегионом, обладающим колоссальными природными ресурсами, свободными территориями и уникальным этнокультурным наследием коренных народов. Здесь сосредоточено свыше 90% российских запасов газа, более 75% запасов нефти, практически все апатитовые руды, алмазы, редкоземельные металлы, огромные запасы руд цветных металлов, свыше половины российских запасов угля и древесины. На шельфе северных морей сосредоточены колоссальные перспективные запасы углеводородов. Российский Север с его уникальной биосферой – это важнейший экологический ресурс всей планеты.

Во все годы существования СССР реализовывалась достаточно жесткая государственная политика по освоению северных территорий на основе добычи и переработки богатейших природных ресурсов этого региона. С распадом СССР в новой России принципиально изменились формы и методы государственной поддержки северных территорий. Во-первых, в условиях политического и экономического кризиса практически исчезла возможность финансирования северных проектов за счет прямых государственных инвестиций. Во-вторых, в условиях перехода к рынку и начавшегося процесса приватизации собственности освободившуюся нишу в освоении Севера заняли частные компании, проводящие не государственную, а фирменную (корпоративную) политику. В-третьих, в условиях начала демократизации и повышения национального самосознания в России усилилась политико-социальная активность коренных малочисленных народов Севера. В результате в составе Российской Федерации были образованы по национальному признаку несколько северных автономных округов как самостоятельные субъекты Федерации; коренные малочисленные народы Севера начали объединяться в общины и ассоциации и стали серьезной политической силой, которая должна была учитываться в диалоге как с государственной властью (федеральной и местной), так и с крупным бизнесом, хозяйствующим на их территории. В-четвертых, в условиях повсеместного развития концепции устойчивого развития вопросы сохранения окружающей среды северных территорий и культурного наследия проживающих там коренных народов стали приобретать важное значение в политике государственной власти и крупного бизнеса.

Осуществление этих процессов в современной России было сопряжено с рядом серьезных проблем. Крупные компании, работающие не Севере, практиковали сокрытие своих доходов и увод приватизированной собственности в сектор теневой экономики, недоплачивали налоги, не соблюдали требования экологической безопасности, нарушали права коренных малочисленных народов. Региональные власти были фактически лишены рычагов и финансовых ресурсов для реализации социальных программ, поддержки бюджетных организаций и объектов жилищно-коммунального хозяйства. Федеральная власть, ликвидировав принцип «двух ключей» в недропользовании и изменив порядок распределения налоговых платежей от добычи нефти и газа, заготовок леса, значительно снизила потенциальные возможности

северных территорий в самостоятельном решении социально-экономических проблем.

Поэтому в предстоящее двадцатилетие освоение российского Севера в контексте реалий мировой экономики и политики неизбежно будет требовать новой северной политики, базовыми элементами которой являются обеспечение условий расширенного воспроизводства на этих территориях, формирование новых стандартов хозяйственной деятельности и качества жизни в районах Крайнего Севера. В числе первоочередных задач находятся переосмысление роли природных ресурсов и богатств Севера для развития всего человечества, а также выполнение крупномасштабных международных обязательств по ликвидации загрязнения окружающей среды и сохранению экологического равновесия в Арктике. В мировой экономике первые двадцатилетия XXI века, вероятнее всего, станут новым этапом освоения Арктики, своеобразие которого состоит в масштабном вовлечении в экономический оборот биологических и минеральных ресурсов морей Северного Ледовитого океана.

В последние годы существенно интенсифицировались исследования тенденций и перспектив развития российского Севера. В первую очередь следует отметить крупный цикл исследований, выполненных под руководством член-корр. РАН В.Н. Лаженцева в Институте социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН, которые нашли отражение в итоговых монографиях «Север как объект комплексных региональных исследований» [2005], «Север: наука и перспективы инновационного развития» [2006] и «Север: проблемы периферийных территорий» [2007]. Эти монографии готовились с участием ведущих российских ученых из различных научных центров РАН и вузов, и их выпуск был приурочен к проведению Первого (2005 г.), Второго (2006 г.) и Третьего (2007 г.) северных социально-экологических конгрессов. Серьезные результаты комплексных исследований по проблемам российского и зарубежного Севера получены руководителем Центра экономики Севера и Арктики СОПС при Минэкономразвития РФ и РАН д.г.н. А.Н. Пилясовым (см. [*Российский север…, 1998; Пилясов, 2009*]). «Северная» проблематика традиционно занимала сильные позиции в исследованиях Института экономики и организации промышленного производства СО РАН [*Сибирский Север…, 1997; Харитонова и др., 2007*].

Во введении к книге «Север как объект комплексных региональных исследований» [*Север…, 2005, с. 5–6*] указывалось, что новые направления дальнейшего развития российского Севера состоят в поиске сочетания индустриально-ресурсного и постиндустриального векторов и при этом следует исходить из следующих позиций:

♦ обширные пространства российского Севера имеют уникальное разнообразие природно-климатических и национально-культурных ландшафтов, которое должно быть бережно освоено, претворено в региональное разнообразие форм жизнеустройства, в том числе и экономических. На Севере России сформировались историко-культурные ядра – относительно устойчивые территориальные общности людей, чье здоровье, культура, традиции самоценны. Региональное разнообразие форм жизнеустройства не только познается как объективная реальность, но и поддерживается и защищается обществом и государством;

♦ устойчивое территориальное развитие возможно только на основе использования достижений научно-технического прогресса и инновационной деятельности, создания благоприятных предпосылок для расширения структуры хозяйства;

♦ биосфера Севера имеет ограниченную хозяйственную емкость. В Арктике и на Крайнем Севере необходимо стремиться к оптимизации нагрузок на природу при необходимости резервирования значительных территорий в качестве «экологических буферов»;

♦ стратегии северных регионов и отдельных корпораций, осваивающих их ресурсы, должны быть согласованы и реализованы с помощью государственной политики и координации деятельности всех общественных, хозяйственных и властных структур;

♦ необходимо использовать не только отечественный, но и зарубежный опыт освоения и обживания Севера, особенно в части учета особенностей перехода от индустриальной к постиндустриальной территориальной организации поселений и общественной жизни.

Мы считаем, что в последние годы значимость российского Севера серьезно возросла, поскольку провозглашенный руководством России курс на лидерство в мировой энергетической политике будет с неизбежностью требовать освоения новых энергетических ресурсов. Их разработка ныне признается важнейшим национальным российским проектом, и для этого необходимо

идти в новые северные территории и использовать новые принципы разведки, добычи, эксплуатации и транспортировки энергоресурсов. При этом должны быть воплощены в жизнь принципы и идеи устойчивого развития, что позволит не нарушать уникальное биоразнообразие северных территорий и обеспечить экономическое и культурное развитие коренных народов Севера. Это возможно сделать только на базе современных и точно выверенных управленческих решений и соответствующих аналитико-информационных систем. Важное место среди них принадлежит региональному мониторингу, который должен служить надежной информационной основой для осуществления эффективной социально-экономической, налогово-бюджетной и экологической политики в субъектах Федерации.

Выводы, сделанные при реализации интеграционного проекта «Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах: методологические, инструментальные и институциональные аспекты», заключались в том, что «северный мониторинг» необходимо ориентировать на наблюдение тенденции формирования постиндустриальной модели развития Российского Севера, сочетания индустриально-ресурсного и постиндустриального развития северного сообщества и на их регулирование. Было показано следующее:

- в современных (и, особенно, в перспективных) условиях меняется проблематика северной периферии: новый акцент проявляется не только в сохранении здесь поселений, поддержке северных промыслов и других видов экономической деятельности, но и в развитии человеческого капитала периферийных сообществ, поддержке местных инициатив. Новое социальное измерение на Севере возникает в результате глубинного воздействия на уклад жизни и стереотипы поведения местных сообществ новых технологических процессов, компьютеризации и средств электронной коммуникации, блочно-модульного строительства, мобильных объектов малой энергетики и теплоснабжения, которые постепенно проникают в северные регионы. «Философия мобильности», основанная на реализации новых технических решений (научно-технический прогресс на транспорте, в средствах коммуникации и т.д.), должна постепенно пронизывать весь уклад жизни северных периферийных сообществ;
- для последних важными составляющими качества жизни, экономическая роль которых возрастает, становятся комфортный

микроклимат и состояние активов социальной сферы. Поэтому в настоящее время особую актуальность приобретает курс на комфортизацию жизни человека на Севере. Климатический комфорт места проживания для постиндустриального человека становится важнее близости к месторождениям ресурсов. Поэтому превращение многих стационарных ресурсных поселений Севера в вахтовые, одновременно с челночной миграцией работников из региональных центров, становится закономерной тенденцией;

• должна возрастать роль периферийных сообществ Севера в охране и контроле этих пространств как гарантов неухудшения их свойств. Экономически это означает формирование новых рабочих мест и дохода для северной периферии в видах деятельности по управлению ресурсами и контролю (мониторингу) состояния окружающей природной среды.

В этой связи стратегические задачи освоения новых территорий, экологической «реставрации» территорий районов интенсивной техногенной нагрузки, а также поиск новых источников развития депрессивных территорий, миграционной подвижности пришлого населения и иммобильности старожильческого населения и коренных народов Севера предъявляют специфические особенности к формированию системы мониторинга северных районов.

Был сделан вывод, что, учитывая обширность пространства Севера, различную степень его экономической и социальной освоенности, необходима пространственно распределенная организация мониторинга экономического и социального развития Севера России и оценки результативности реализации крупных стратегических проектов в северных территориях.

К специфическим проблемам, требующим «северного» мониторинга, относятся:

√ миграционная подвижность населения в индустриально развитых районах Севера;

√ формирование рынка труда, анализ влияния вахтово-экспедиционной организации труда в ресурсных регионах на рынок труда и на территориальную организацию системы поселений. В последние десять лет численность межрегионального вахтового персонала в Ямало-Ненецком АО стабильно росла, тогда как внутрирегионального почти не менялась. В 21 дочерних предприятиях ОАО «Газпром», использующих вахтовый метод, в 2005 г. работало вахтовым методом более 40 тыс. человек, т.е. около 25%

от общей численности занятых. Процессы замены постоянного населения на вахтовое имеют как позитивные, так и негативные социально-экономические последствия, и поэтому необходимы мониторинг и сопоставление положительных и негативных эффектов;

√ адаптация коренных народов Севера к новым взаимоотношениям в сфере недропользования; учет этнонациональных аспектов сохранения традиционного природопользования; освоение новых видов взаимодействия традиционных поселений с промышленными и городскими центрами социально-культурного обслуживания;

√ устойчивость поселений в депрессивных районах Севера, развитие новых форм связей периферии с центром, оценка степени устойчивости местных сообществ в процессе поиска новых нетривиальных путей местного развития и саморазвития самого сообщества; оценка девиативного поведения населения на Севере;

√ региональный и межрегиональный мониторинг последствий реализации крупных ресурсных проектов с оценкой их влияния на социальную, экологическую и этническую ситуацию в районах нового освоения. Востребованность таких разработок в последнее время нарастает в связи с перспективными планами Правительства Российской Федерации и крупных компаний по реализации в северных регионах России новых крупных инвестиционных проектов, которые могут кардинально изменить «лицо» соответствующих территорий. Важно добиться, чтобы ресурсные проекты, которые будут реализовываться на северных территориях, были сформированы на новой основе – т.е. с учетом требований устойчивого развития, охраны окружающей среды и территорий традиционного природопользования коренных народов. Это должно сопровождаться разработкой механизмов государственно-частного партнерства в северных регионах сырьевой направленности, включая его мониторинговую компоненту. Для таких инвестиционных проектов требуется особая система контроля их влияния на состояние экономики, экологии и социальной сферы в ареалах их распространения. Нигде неверные управленческие решения по размещению нового производства, регулированию существующих социально-экономических и экологических проблем не обходятся так «дорого», как на северных территориях.

При этом следует иметь в виду, что в условиях Севера Сибири мы имеем дело с очень сложной и специфической ситуацией, которая обусловлена тем, что многие нормы и правила, регулирующие социальные и экономические процессы, находятся в начальной стадии формирования и становления. Поэтому система «северного мониторинга» и соответствующий набор индикаторов должны, с одной стороны, учитывать направления формирования и развития новых норм и правил, а с другой – обеспечивать мониторинг происходящих процессов с точки зрения их устойчивости. Устойчивое развитие при этом является как бы перспективной задачей, в то время как в рамках текущего периода необходимо сформировать дееспособную и функциональную систему норм и правил, регулирующую социально-экономические процессы. В настоящее время на первом плане на российском Севере стоят не столько проблемы устойчивости, сколько выживания и текущего функционирования социально-экономической системы.

Проведенный нами анализ современного состояния информационной обеспеченности регионального управления в северных регионах России, а также развития там информационных и мониторинговых систем показал:

♦ что система показателей социально-экономического развития, разрабатываемая органами статистики для всех субъектов Федерации, не только не охватывает специфических северных проблем, но и не позволяет сформировать комплексную картину хозяйственного развития северных территорий;

♦ особенностями информационных ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти и местного самоуправления в северных регионах, являются их фрагментарность, методическая несопоставимость, ведомственная разобщенность; качество оперативной статистической информации на муниципальном уровне значительно хуже, чем на уровне субъекта РФ, и это особенно заметно на примере северных территорий, где, например, достаточно фрагментарны статистика и учет по коренным народам Севера;

♦ как правило, исследования по оценке информационной значимости и взаимозависимости показателей в регионах Севера не проводились (или они нам неизвестны). Это является дополнительным аргументом необходимости разработки системы индикаторов, достаточно полно отражающих различные аспекты развития регионов Севера и пригодных для принятия решений;

♦ при разработке индикаторов и системы мониторинга необходимо обратить особое внимание на показатели, учитывающие сезонность в развитии северной экономики и оценивающие критически важные отрасли для развития традиционной деятельности коренных народов Севера (рыболовство, охота, сбор дикорастущих плодов), а также новейшие отрасли (такие, как туризм).

В то же время было выявлено, что в таких субъектах Федерации, как Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, разработаны и внедрены мощные информационные системы, аналог которых отсутствует в других российских регионах. Иными словами – существуют сильное разнообразие и разная степень готовности отдельных северных российских регионов к внедрению мониторинговых и информационных систем. Особой проблемой в ряде северных регионов является низкий профессиональный уровень сотрудников региональных, и особенно муниципальных, органов власти и управления, что негативно сказывается на качестве принимаемых ими решений.

3.4.2. Методические вопросы построения системы индикаторов северного развития

Успех функционирования любой мониторинговой системы в существенной степени определяется тем, какие выбраны основные наблюдаемые параметры. Можно запустить в эксплуатацию систему мониторинга с очень широким кругом самых разнообразных показателей и индикаторов, собираемых и анализируемых на регулярной основе, но конечная результативность такой системы может быть очень невелика, если в их перечне будут отсутствовать действительно наиболее важные и ключевые характеристики регионального развития (или же данная мониторинговая система не настроена на расчет косвенных индикаторов, выявляющих «проблемные» области). Выскажем нашу позицию относительно методических вопросов построения индикаторов для мониторинга социально-экономического развития северных регионов.

Обсуждение тенденций и перспектив развития северных территорий неизбежно связывается с категорией «устойчивого развития», и в силу этого при формировании системы индикаторов «северного мониторинга» требуется их оценивать и с этих позиций. «Устойчивое развитие» стало одной из главных целей госу-

дарственного управления во всем мире. Так, например, ООН, Канадский национальный «круглый стол» по экономике и окружающей среде, ряд неправительственных организаций разрабатывают индикаторы для измерения продвижения к этой цели и выявления «проблемных» точек с позиции устойчивого развития регионов. Эти индикаторы обычно отражают все ключевые компоненты устойчивого развития (экономическая эффективность и жизнеспособность, социальная справедливость, устойчивость культурной и окружающей среды).

В этой связи особо важной и специфической проблемой на российском Севере является встраивание элементов устойчивости в формируемую систему, которая обеспечивала бы эффективное решение проблем всех проживающих на Севере – и коренных народов, и тех людей, кто там ведет промышленную и другую хозяйственную деятельность.

Устойчивое развитие учитывает экономические, экологические и социальные факторы и рассматривает долгосрочные последствия краткосрочных компромиссов в любой из этих трех областей. Пренебрежение одним из факторов при чрезмерном внимании к другим может иметь непредвиденные и дорогостоящие побочные эффекты. Например, отказ от использования новых источников энергии, исходя из соображений охраны окружающей среды, может привести к большому росту цен для потребителей и потере основных отраслей промышленности и рабочих мест. Нестрогие экологические стандарты могут вызвать долгосрочные экономические и социальные последствия из-за потери основных ресурсов (например, воды и рыбы), распространения сельскохозяйственных вредителей или угрозы для здоровья и безопасности граждан в перспективе. Устойчивое развитие страны или региона в будущем обеспечивается комплексным подходом, рассматривающим все три компонента. Это должно быть отражено и в системе норм и правил, регулирующих социально-экономические процессы, а также и в наборе мониторируемых индикаторов.

Все группы показателей систем «северного мониторинга» должны быть в обязательном порядке институционализированы – т.е. определены нормы и правила, обеспечивающие их операциональность, и структуры управления, обеспечивающие мониторинг и корректировку социально-экономических процессов в требуемом направлении. То есть важнейшим направлением практического применения набора индикаторов устойчивого социально-

экономического развития северных регионов является их встраивание в соответствующие институциональные структуры и в систему государственного управления.

Говоря о конкретных индикаторах, отметим, что сводные показатели производства, социального развития, инвестиционно-строительной деятельности, общественных финансов на уровне субъектов Федерации, расположенных в северной зоне России, в принципе, достаточно очевидны и неплохо обеспечены регулярной статистической информацией. Тем не менее они должны дополняться новыми расчетными индикаторами, которые пока не фиксируются органами государственной статистики (в первую очередь – расчетом «индекса развития человеческого потенциала» по методике, рекомендованной ООН).

Системы индикаторов регионального развития были сформированы на примере Республики Коми и Красноярского края. Для нужд межрегиональных сопоставлений перечень индикаторов был сокращен. Было показано, что рассмотренные системы индикаторов могут с успехом использоваться для оценки динамики тех или иных процессов (т.е. для целей анализа состояния производственной, социальной, экологической систем рассматриваемых территорий). Они должны быть основой для статистического наполнения ГИС и наиболее «эффектно» применяться в компьютерных системах с современной системой визуализации и использования тематических компьютерных карт (например, такая система эффективно работает в правительстве Ямало-Ненецкого автономного округа). Инвентаризация подобных разработок, проведенная в ходе реализации настоящего проекта, выявила серьезный прогресс в создании в администрациях субъектов Федерации компьютерных информационных баз и систем анализа социально-экономического развития регионов. Эти системы, безусловно, очень важны, однако, как правило, они лишены возможности изучения влияния процессов экономического развития на состояние экологической ситуации на соответствующих территориях (хотя параллельно существуют экспериментальные системы анализа состояния водных ресурсов, воздушных загрязнений и т.д.). То есть в существующих мониторинговых системах превалирует ведомственный, но отсутствует комплексный подход к анализу и прогнозированию регионального развития на Севере.

Другая проблема, выявленная нами при анализе существующих разработок, состоит в том, что практически все создаваемые информационные системы, предназначенные для регионального управления, оперируют понятиями «текущей ситуации». Закладываемые в них статистические показатели (взятые, например, из системы федеральной или региональной отчетности Госкомстата РФ) дают возможность оценить лишь существующее состояние и не предназначены для целей прогнозирования и разработки сценариев перспективного развития в регионах Севера. Применяемые в официальной статистике системы показателей явно недостаточны для комплексной оценки тенденций социально-экономического развития (особенно это заметно при переходе на более низкий, чем субъект Федерации, уровень территориальной иерархии). И, наконец, существующие методы оценки экономической динамики и социальных процессов, применяемые в государственных статистических органах, как правило, не применимы для прогноза возникновения кризисных ситуаций в регионах или для оценки косвенных воздействий тех или иных мероприятий на общую социально-экономическую ситуацию на соответствующей северной территории. Подобные мониторинговые системы нуждаются как в разработке адекватной системы «косвенных» индикаторов, так и во встраивании «прогнозных» блоков и современных методов анализа и выявления кризисных ситуаций и косвенных воздействий.

В идеальном варианте эти требования могут быть выполнены лишь на основе использования методов экономико-математического моделирования региональной экономики. Именно в этом случае появляется возможность построения системы взаимосвязей основных факторов и параметров развития производства, социальной сферы, экологической и этнонациональной ситуации, налогово-бюджетной системы с использованием существующих (или разрабатываемых) механизмов (регуляторов) социально-экономической, бюджетно-налоговой и экологической политики. При этом важно, что появляется возможность учета взаимосвязей федерального, регионального и местных бюджетов, производства товаров, рыночных услуг и развития социальной сферы и т.д.

3.4.3. Мониторинг социально-экономической ситуации в северных регионах: опыт практических разработок

В рамках работ по проекту были разработаны (или отобраны и рекомендованы для использования) аналитические и прогнозные системы, предназначенные для мониторинга и оценки различных аспектов социально-экономического развития в северных регионах. При этом выделялось три уровня мониторинга, анализа и прогнозирования:

1) межрегиональный уровень, предназначенный для анализа и межрегионального сопоставления динамики социально-экономического развития субъектов Федерации, расположенных в северной зоне России;

2) уровень субъекта Федерации;

3) уровень административных районов и муниципальных образований внутри «северного» субъекта Федерации.

3.4.3.1. Агрегированная система оценки и прогноза социально-экономического развития Севера России. Данная система была разработана в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН д.э.н. С.А. Суспицыным для проведения сопоставительных расчетов динамики социально-экономического развития субъектов Федерации, и в ней представлены регионы РФ, тяготеющие к арктическому побережью и Северо-Востоку России. Информационный фонд системы был основан на данных Росстата РФ и включал важнейшие макропоказатели социально-экономического развития рассматриваемых регионов за 2000–2007 гг. Система позволяет получить комплексный портрет любого региона в разрезе 15 разделов данных, оценить динамику его развития в этот период, провести межрегиональные сравнения по важнейшим параметрам развития регионов Севера. Система может рассматриваться в качестве верхнего (сводного) блока межрегиональных сравнений в мониторинговой системе, содержащей детальные массивы региональных данных.

Состав регионов. В систему были включены следующие регионы России: Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Мурманская область, Ненецкий АО, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край, Эвенкийский АО, Таймырский АО, Республика Саха

(Якутия), Камчатская область, Магаданская область, Чукотский АО, Корякский АО.

Структура информационного фонда. По каждому региону исходная информация системы группировалась по тематическим разделам данных (население, труд, уровень жизни, социальная сфера, валовой региональный продукт, предприятия и организации, инвестиции и т.д.), в каждом из них представлено от 2 до 30 показателей (индикаторов) социально-экономического развития. Кроме того, система позволяет рассчитывать другие важнейшие индикаторы регионального развития (например, душевой ВРП, тыс. руб./чел.; ожидаемая продолжительность жизни, лет; и т.д.). Например, вход в раздел «Межрегиональные сравнения» открывает подменю из 10 таблиц по конкретным индикаторам в разрезе всех рассматриваемых регионов. Программное обеспечение мониторинговой системы выполнено средствами проекта СИРЕНА [*Проект…, 2004*].

Данный макет мониторинговой системы, построенный в разрезе важнейших показателей социально-экономического развития северных территорий, может использоваться в аналитических и учебных целях и трансформироваться в специализированные системы для каждого конкретного региона. Такого рода «макетные» разработки полезны на начальном этапе построения любой региональной мониторинговой системы, поскольку на них можно отрабатывать различные приемы анализа, региональных, межрегиональных и динамических сопоставлений, расчета косвенных индикаторов, построения рейтинговых оценок и простейших прогнозных модулей информационных систем.

3.4.3.2. Автоматизированная информационная система мониторинга муниципальных образований. Работы по проекту показали, что помимо специально разработанных для целей мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных районах прогнозно-аналитических систем, методик выявления региональных приоритетов и построения региональных рейтингов и т.д., которые могут использоваться непосредственно в научных организациях, требуются специальные прикладные автоматизированные системы, разработанные для использования в местных администрациях, построенные на современных принципах сбора, хранения и обработки больших массивов информации (банков пространственных данных), использующие простой и удобный интерфейс,

пригодный для работы с подобными системами лицами, не являющимися специалистами в области IT-технологий.

Подобные прикладные автоматизированные системы в своей основе имеют наработки научных организаций и используют базовую идеологию системного моделирования. Некоторые из них построены по принципу «открытых систем», позволяющих «встраивать» в них прогнозно-аналитические модули, разработанные в институтах РАН, в вузах, в консалтинговых компаниях.

Одной из наших задач было изучение опыта построения и использования различных автоматизированных систем, предлагаемых для использования в администрациях субъектов Федерации и муниципальных образований. Мы проанализировали примерно десять информационных и мониторинговых систем, разработанных в научных организациях и в компаниях Москвы, Перми, Новосибирска, Красноярска. В первую очередь рассматривалась возможность использования таких систем не столько для мониторинга, анализа и прогнозирования развития субъекта Федерации, сколько для осуществления такой работы на уровне муниципальных образований и административных районов. Именно на этом уровне наиболее остро проявляются проблемные ситуации в развитии северных территорий, и именно здесь требуются особые формы, методы и механизмы регулирования территориального развития.

В результате проведенной аналитической и экспертной работы была выявлена лучшая, с нашей точки зрения, автоматизированная информационная система, которая может быть рекомендована для использования и тиражирования при построении систем регионального мониторинга во всех северных регионах. Это – автоматизированная информационная система мониторинга муниципальных образований (АИС ММО), разработанная Институтом вычислительного моделирования СО РАН и ООО «ГЕОПРОМ» (г. Красноярск) по заданию правительства Красноярского края в 2006 г. и активно используемая в настоящее время в планово-управленческой работе.

Данная система эффективно используется для решения следующих задач:

- сбора и обработки информации, предоставляемой органами местного самоуправления, о социально-экономическом развитии муниципальных образований Красноярского края в единой уни-

фицированной системе показателей (фактические и прогнозируемые показатели);

- организации процесса формирования прогноза развития муниципальных образований в рамках трехлетнего цикла бюджетного процесса на территории Красноярского края;
- ведения всех видов мониторинга, осуществляемых в Министерстве экономики и регионального развития (МЭРР) Красноярского края в отношении муниципальных образований как по регламентированным формам отчетности, так и по произвольным формам в рамках показателей унифицированной системы;
- осуществления обратной связи с территориями, например, для обеспечения органов местного самоуправления информацией, находящейся в ведении МЭРР (статистической, налоговой, ведомственной и т.д.);
- формирования во всех муниципальных образованиях баз данных в единой унифицированной системе показателей, что позволяет посредством электронного запроса средствами АИС ММО осуществлять обмен этой информацией между муниципальными образованиями для проведения сравнительного анализа.

В системе предусмотрено использование индикаторов для реализации различных прикладных задач, таких как: оценка качества жизни населения, эффективность деятельности органов местного самоуправления, оценка исполнения прогноза и программ, оценка обеспеченности учреждений бюджетной сферы и т.д. Программно-технические средства АИС ММО функционально разделены на два уровня – краевой уровень и уровень муниципального образования, каждый из которых реализуется самостоятельным программным блоком (рис. 3.4).

АИС ММО муниципального уровня, предназначенная для заполнения информации на уровне органов местного самоуправления и передачи ее в администрацию края, выполнена с учетом минимальных требований к аппаратному обеспечению и квалификации обслуживающего персонала, а также с учетом низкой пропускной способности существующих каналов связи. АИС ММО краевого уровня предназначена для принятия, обработки, хранения и анализа поступающей с территорий информации. Она ориентирована на аналитическую работу сотрудников органов государственной власти во внутренней сети с информацией, хранимой и обрабатываемой на высокопроизводительном оборудовании.

Рис .3.4. Состав программно-технических средств АИС ММО

Оценивая данную систему, мы выявили следующие ее основные преимущества:

1. АИС ММО не явилась «чужеродным телом» для местных органов власти. Она органично вошла в технологию планово-управленческой деятельности правительства Красноярского края и активно используется: для автоматизированного формирования различных форм отчетности и для подготовки различными министерствами и департаментами отчетных документов по любому выбранному периоду; для разработки прогнозируемых показателей на трехлетний прогнозный период (предусмотрено двухвариантное формирование прогнозных показателей: инерционный и программный); для расчета показателей полугодового мониторинга социально-экономического развития территорий; для расчета и оценки показателей ежеквартального мониторинга развития малого бизнеса, показателей мониторинга исполнения бюджета муниципального образования; для получения оценок «пропускной способности» объектов социальной сферы с учетом износа основных фондов. Последнее особенно важно, поскольку такого рода показатели фактически формируют систему индикаторов критического состояния объектов социальной сферы, т.е. отвечают одной из основных задач региональных мониторинговых систем – выявления проблемных областей и критических ситуаций.

2. В процессе реализации данной системы удалось решить проблему ее информационного наполнения: помимо традиционной статистической информации, поступающей по линии территориальных органов Росстата РФ, основу системы составляет регулярная информация, непосредственно формируемая на уровне муниципальных образований. Для легитимизации этого процесса было издано специальное распоряжение губернатора Красноярского края, обязывающее руководство муниципальных образований еженедельно предоставлять в электронном виде необходимые данные по утвержденному перечню показателей.

3. АИС ММО существенно активизировала внедрение новых управленческих технологий на низовом уровне территориальной иерархии. В муниципальных образованиях рассматривают эту систему не как дополнительное «бремя», связанное только с необходимостью отслеживания, расчета и подачи «наверх» дополнительных данных и систем индикаторов по социально-экономическому развитию эти территорий. Использование IT-технологий на местном уровне повышает качество управленческих решений, дает возможность проведения межрегиональных сопоставлений, выявлять проблемные области и оценивать позитивные тенденции.

4. АИС ММО построена как «открытая система», т.е. имеется возможность ее «достройки» новыми аналитическими и прогнозными блоками.

Подчеркиваем: данная система фактически не имеет аналогов в Российской Федерации, отвечает самым высоким требованиям к технической основе региональных систем мониторинга, и в настоящее время она с успехом может и должна тиражироваться в качестве «типовой» для всех северных (и не только северных) территорий России. Тем не менее мы видим и определенные резервы для ее совершенствования. Так, в существующем ее варианте пока недостаточно развиты аналитический и прогнозный блоки, которые в основном имитируют систему расчетов по схеме, рекомендованной Министерством экономического развития РФ. Этого явно недостаточно – необходимы новые блоки и подблоки для расчета и выявления «критических областей» в социально-экономическом развитии муниципальных образований; для расчета системы рейтингов этих территорий по различным сферам и сегментам; для осуществления прогнозных расчетов на

кратко- и среднесрочную перспективу по более полной и совершенной прогнозной модели[1].

Перспективным направлением является включение формата WEB-технологий в использование АИС ММО, и это делается, в частности, на основе реализации и формирования Банка пространственных данных (БПД) Красноярского края, который должен обслуживать информационно-аналитическое взаимодействие многочисленных субъектов региональной системы планирования. Этот Банк разрабатывается как геоинформационный Интернет-портал (ГИС-портал). В настоящее время информационные ресурсы БПД представляют собой минимально необходимый набор физико- и экономико-географических, картографических материалов и космических снимков, используемых в качестве картографической основы для решения задач социально-экономического и территориального планирования. Предусмотрена возможность пополнения архива геоданных схемами территориального планирования края и тематическими первичными картматериалами, использованными для разработки этих схем [*Банк, 2007*].

3.4.3.3. Мониторинг внутрирегионального социально-экономического развития в северных регионах (на примере регионов Республики Коми). Описанная выше автоматизированная информационная система мониторинга муниципальных образований (МО) является типичным примером прикладной системы, встроенной в систему регионального управления. Ее отличительная особенность – регулярность осуществления мониторинговых работ по принципу «скользящего планирования». Между тем мониторинговые работы могут выполняться не только в рамках государственного управления, но и в инициативном порядке научными учреждениями или же научными учреждениями либо консалтинговыми фирмами по заказу государственных органов управления. Как правило, такие работы не носят регулярного характера, они чаще всего выполняются эпизодически, но зато они имеют качественно более высокую проблемно-аналитическую направленность, поскольку для их выполнения привлекаются квалифицированные эксперты «извне» (т.е. не из органов гос-

[1] На уровне субъекта Федерации часть этих задач решается в рамках функционирования другой информационной системы – «АИС “План-Прогноз”», которая была разработана и внедрена для ситуационного прогнозирования и индикативного планирования социально-экономического развития Красноярского края.

управления), что обеспечивает более объективный и непредвзятый анализ проблемных ситуаций и рекомендации на его основе.

На примере мониторинга внутрирегионального развития Республики Коми была продемонстрирована возможность осуществления такого рода мониторинговых работ по северным территориям. Для этих целей также были разработаны специальный инструментарий, модели, системы индикаторов, сформирована необходимая информационная база. Этот блок работы выполнялся под руководством член-корр. РАН В.А. Лаженцева и к.э.н. Т.Е. Дмитриевой научным коллективом Института социально-экономических и энергетических проблем Севера УрО РАН (г. Сыктывкар), имеющим большой опыт региональных исследований, анализа и прогнозирования (в том числе – северных территорий). В соответствии с рабочим планом, этому коллективу была поставлена задача разработки методики внутрирегионального мониторинга на уровне Республики Коми, системы экономических, социальных, финансовых и экологических индикаторов, учитывающих особенности развития данного субъекта Федерации, а также аналитической и прогнозной системы, позволяющей осуществлять многовариантные расчеты состояния экономической, социальной и экологической среды в республике в разрезе административных районов, муниципальных образований и поселений. В настоящее время данный аналитический модельно-программный комплекс активно используется как в самом институте для разработки стратегических направлений развития Республики Коми, так и в ее правительстве.

В основу внутрирегиональной оценки развития территорий Республики Коми авторами была положена ресурсно-трансформационная концепция муниципального развития, базирующаяся на глобальной концепции трансгенерации совокупного капитала территории. На базе зарубежного подхода к устойчивому развитию была использована идея замены невоспроизводимых минерально-сырьевых ресурсов воспроизводимыми природными, производственно-технологическими и финансовыми ресурсами [*Крюков и др., 1997, с. 14–42*].

В результате инструментально-методического этапа исследования был предложен обширный структурированный перечень индикаторов на уровне муниципальных районов и городских округов, поселений, населенных пунктов Республики Коми. Основными структурными элементами оценки были определены: финансовые

средства муниципалитетов, численность, здоровье, занятость и доходы населения, базисные (производственные) и небазисные (культурно-рекреационный, традиционное жизнеобеспечение) сектора муниципальной экономики, социальная и энергетическая инфраструктура, транспортная доступность, экологическое состояние.

В отличие от автоматизированной информационной системы мониторинга муниципальных образований, рассмотренной выше, в разработках по Республике Коми использовались более дезагрегированные территориальные уровни субъекта Федерации и оценки муниципального потенциала [*Дмитриева, 2007, с. 57–87*]. В соответствии с действующим административно-территориальным устройством, сложившейся системой расселения и производства, основными уровнями оценки были приняты муниципальный, поселенческий и уровень населенных пунктов, при этом первичной производственной ячейкой рассматривалось конкретное предприятие [*Потенциал…, 2008*].

Муниципальный срез предполагает характеристику всех потенциалов в рамках МО (муниципального района или городского округа) в целом. При этом проводилось сопоставление конкретного района с другими МО Республики Коми, позволяющее определить его позиции на общем фоне с помощью рейтинговой оценки или типизации муниципальных образований.

Поселенческий уровень в связи с реальной территориальной организацией и реформой управления становится наиболее важным. Анализ поселений муниципальных районов или административных территорий городских округов позволяет понять пространственно-хозяйственную структуру МО, выявить территориальную дифференциацию частных потенциалов, представить социальный и производственный рельеф района (городского округа), обозначить разрывы в его инфраструктурном обустройстве.

Расселенческий уровень, раскрываемый через оценку потенциала населенных пунктов, обеспечивает детализацию анализа, необходимую на конструктивно-практическом этапе работы. Масштаб населенных пунктов с фиксацией их проблем конкретизирует предложения по смягчению и устранению муниципальных проблем, «привязывает» рекомендации по активизации потенциала к градообразующей базе, повышает ответственность и результативность принимаемых по этим рекомендациям управленческих решений.

Предприятие в силу своего социально-экономического статуса представляет главный первичный объект анализа производ-

ственного потенциала конкретных локальных ареалов. Характеристики предприятий, ограниченные доступностью статистических данных, максимально пополнялись разработчиками данной системы за счет полевых исследований в ходе интервью с их специалистами и собственниками.

Система методов оценки. Среди общих методов, используемых для сравнительной оценки, авторами широко применялись рейтинговые оценки. Данный метод обеспечивал возможность: а) реализовать комплексный подход к исследованию сложных многогранных объектов; б) обеспечить достоверную оценку их дифференциации, в том числе и пространственной; в) выделить типы объектов и провести их проблемный анализ.

Для оценки ситуации в муниципальных районах Республики Коми был апробирован набор продуктивных инструментальных приемов, встроенных в методические схемы оценки соответствующих элементов. Он включал балльную оценку, фиксацию порогов значений индикаторов, типизацию объектов, дифференцирующую их совокупность и являющуюся результатом выполнения разных операций (сортировки, ранжирования с учетом порогов благоприятности) и использования специальных методов – рейтинговой оценки (рис. 3.5) и факторного анализа.

Специально были разработаны методики оценки финансового дохода и финансовых ресурсов муниципальных образований; рентной оценки экономической доступности древесных ресурсов (с привлечением специалистов других учреждений), оценки занятости и доходов в поселениях; оценки транспортной доступности поселений. Методические схемы оценки базовых секторов с позиции доходности были выполнены и апробированы на материале лесного и аграрного комплексов Республики Коми, систем жизнеобеспечения. Была также предложена схема анализа формирования культурно-рекреационного комплекса региона.

На основе разработанной системы проводился анализ изменения социально-экономической ситуации в муниципалитетах Республики Коми за последние годы, при этом в качестве базовых индикаторов для построения интегрированных рейтинговых оценок использовались индикаторы производственного потенциала, финансовой устойчивости, демографической ситуации, стоимости жизни, инфраструктурной обеспеченности, социальной напряженности и т.д. по всем муниципальным образованиям.

Рейтинговая оценка
социально-экономической ситуации муниципалитетов, 2007 г.

Производственный потенциал

1. Валовая производительность труда по отраслям, производящим товар
2. Суммарный оборот розничной торговли, общепита, платных услуг с учетом покупательной способности на душу населения.
3. Доля занятых на малых предприятиях (от занятых в экономике, %).
4. Индекс физического объема валовой продукции промышленности, сельского хозяйства и строительства.

Финансовая устойчивость

5. Объем инвестиций в основной капитал на душу населения.
6. Дефицитность бюджета.
7. Расходы бюджета на социальную сферу на одного жителя.
8. Прибыль (сальдированный финансовый результат) на одного занятого
9. Объем собственных бюджетных средств на одного жителя.

Демографическая ситуация

10. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, коэффициент естественного прироста населения.
11. Коэффициент младенческой смертности.

Стоимость жизни

12. Соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума.
13. Темпы изменения стоимости набора из 25 основных продуктов питан

Инфраструктурная обустроенность

14. Обеспеченность жильем.
15. Обеспеченность дошкольными учреждениями.
16. Обеспеченность медицинскими учреждениями.

Социальная напряженность

17. Уровень зарегистрированной безработицы (занятости), %.
18. Число зарегистрированных преступлений (уровень безопасности).

Рис. 3.5. Пример рейтинговой оценки муниципалитетов республики Коми

3.4.4. Мониторинг социальных процессов, здоровья и положения коренных народов в северных регионах

Особое значение при реализации проекта «Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах: методологические, инструментальные и институциональные аспекты» уделялось проблемам мониторинга социальных процессов. Эта работа проводилась параллельно в ИЭОПП СО РАН под руководством д.с.н. З.И. Калугиной и в Институте социально-экономических и энергетических проблем Севера УрО РАН под руководством к.г.н. Т.Е. Дмитриевой. При этом рабочие исследовательские группы данных институтов по данной проблематике координировали свои разработки и взаимно использовали результаты исследований.

Рис. 3.6. Компоненты социального потенциала территории

В основу социального мониторинга было положено понятие «социального потенциала развития территории» (рис. 3.6). Исходя из этого была предложена система индикаторов социального развития северных территорий, которая использовалась в разработанных в этих институтах информационных системах. В качестве основных индикаторов было предложено рассматривать следующие:

• динамика состава и численности населения (с выделением коренных малочисленных народов);

• оптимизация социально-экономической структуры населения; аккумулирующая эффект как изменений институциональной среды, так и условий жизни населения и выступающая предпосылкой развития региона;

• индекс развития человеческого потенциала, характеризующий долголетие, образованность и уровень доходов населения.

Важнейшим индикатором улучшения качества жизни региона рассматривался *индекс развития человеческого потенциала* (ИРЧП), который является ключевым индикатором социального развития, используемым ООН, и концентрирует в себе три основные компоненты: долголетие, образованность и уровень доходов населения.

Научную новизну имела постановка вопроса о необходимости рассмотрения *социальной структуры как обобщающего индикатора социального развития на Севере.* Проведенные работы показали, что о характере преобразований в обществе, нацеленных на повышение качества жизни и создание благоприятных условий для формирования человеческого потенциала, можно судить по изменению социально-экономической структуры населения. Существуют различные критерии выделения социально-экономических групп: размер доходов, уровень образования, характер труда, ценностные и социально-политические ориентации, самоидентификация и другие. Критерием выделения доходных групп может выступать величина прожиточного минимума населения с учетом прогнозируемой инфляции. Был сделан вывод, что целесообразно осуществлять периодический пересмотр (один раз в пять лет) структуры прожиточного минимума в целях формирования стандарта более высокого качества для оценки уровня жизни населения на Севере.

Расчеты на примере ряда северных регионов России показали исключительно высокую поляризацию социальной структуры населения (особенно в нефтедобывающих регионах), что требует проведения специальной социально-ориентированной политики.

Очевидно, что социальная структура населения северных поселений в существенной мере определяется возможностью муниципальных образований генерировать финансовые доходы. Была предложена методика ранжировки муниципальных образований

по факторам формирования финансового дохода, которая была апробирована на примере Республики Коми.

Было показано, что систематический анализ социально-экономической ситуации муниципальных образований и северных поселений должен служить обоснованием улучшения условий жизнедеятельности населения и разработки соответствующих мер поддержки либо уплотнения системы расселения на соответствующей территории.

Особое внимание при реализации Проекта уделялось вопросам *мониторинга положения коренных народов Севера* (и, в первую очередь, – их социального развития). Был сделан вывод, что для изучения положения коренных народов Севера могут применяться все описанные выше индикаторы социально-экономического развития, дополненные типовыми характеристиками, отраженными в официальной статистике по субъектам Федерации (разделы, посвященные коренным народам). В то же время было показано, что в целях адекватного мониторинга динамики социально-экономических процессов у различных групп коренных народов Севера необходимо применять специальные аналитические социологические исследования, которые должны являться важной составной частью мониторинговых систем на Севере.

В ИЭОПП СО РАН было проведено специальное исследование «Коренные малочисленные народы Сибири: человеческий капитал, положение на рынке труда, уровень жизни (на примере селькупов Томской области)». Эта работа являлась также составной частью канадско-российского проекта «Оптимизация социальной политики в Сибирском федеральном округе», осуществляемого Министерством по делам индейцев и развитию Севера Канады и Карлтонским университетом (проф. Джоан Де Барделебен) и Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН (д.с.н., проф. З.И. Калугина и с.н.с. В.С. Тапилина). Фокусным регионом пилотного проекта была Томская область, а представителями коренных малочисленных народов – селькупы.

В ходе исследования изучались следующие вопросы:

1. Демографическая ситуация на территориях расселения селькупов (численность и половозрастная структура населения, естественное движение населения и др.).

2. Социокультурные характеристики селькупов (в том числе владение родным языком, уровень образования и т.д.).

3. Положение селькупов на рынке труда (в том числе сфера и статус занятости).

5. Качество жизни коренных народов Сибири (источники и уровень доходов, жилищные условия, питание, здоровье и т.д.).

По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., уровень экономической активности и занятости у селькупов намного ниже средних показателей по Российской Федерации и по Сибирскому федеральному округу, а уровень безработицы у них заметно превышал эти показатели. Так, доля экономически активного населения среди селькупов Томской области составляла в 2002 г. 55,8%, среди населения СФО – 64,3%, а по РФ в целом – 65,0%. Уровень занятости среди селькупов в этот же период составлял 33,0, 57,7 и 61,2%; уровень общей безработицы – 22,8, 10,1, 8,1% соответственно. Характерно, что у селькупов Ямало-Ненецкого автономного округа были существенно лучше, чем у томских селькупов, показатели занятости и безработицы (44% против 33% и 15% против 23% соответственно), что свидетельствует о том, что в этом регионе селькупы были более активно вовлечены в другие (кроме традиционных) виды экономической деятельности. Анализ показал, что часть селькупов вполне адаптирована к современным условиям и имеет достаточно высокие статусные позиции на современном рынке труда, занимаясь не только традиционными, но и современными видами экономической деятельности. Но в целом для этой народности характерна слабая вовлеченность в самостоятельный бизнес.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы:

- селькупы как представители одного из малочисленных коренных народов Сибири не являются «изгоями» или «пасынками» современного российского общества;
- в то же время значительная часть селькупов на сегодня не располагает достаточным социальным капиталом (уровень общего и профессионального образования, состояние здоровья, развитые социальные сети и др.) для того, чтобы занять более высокие позиции на современном рынке труда;
- низкое качество жизни присуще не только селькупам, но и широким слоям российского населения, проживающего в районах Севера и Сибири;

• многие проблемы обусловлены не этнической принадлежностью селькупов, а специфическими условиями жизни в сельской местности, где проживает 82% селькупов;

• своеобразие ситуации селькупов Томской области состоит в том, что, будучи фактически русифицированными и утратившими родной язык и культуру, они сохранили этническое самосознание.

Было показано, что приоритетными направлениями социальной политики в отношении селькупов являются: повышение уровня занятости и конкурентоспособности на рынке труда; сглаживание диспаритета в оплате труда сельского и городского населения; уменьшение необоснованных социальных региональных неравенств (более подробно о проведенных исследованиях см. *[Калугина и др., 2008]*).

Мы остановились на данном частном примере для того, чтобы показать, что организация серьезного мониторинга социально-экономической и этнической ситуации в северных регионах невозможна только на основе анализа текущей статистики или специально построенных индикаторов. Необходима организация «полевых» исследований, социологических опросов, использования методов «контент-анализа» и т.д., и в каждом конкретном случае требуется специальная работа по обоснованию используемых методов, по подготовке репрезентативных опросов, разработке специальных анкет и т.д. Здесь неприменим шаблонный подход и все определяется опытом и квалификацией разработчиков, в команду которых желательно включение как экономистов и социологов, так и этнографов, географов и представителей других направлений, связанных с изучением социальных, демографических, этнических, медицинских проблем проживания человека на северных территориях.

Подходы к мониторированию состояния здоровья на Севере отрабатывались на примере Ямало-Ненецкого автономного округа – территории, где помимо пришлого населения издавна проживали и проживают ненцы, ханты, селькупы. Эти работы основывались на проведении многолетнего мониторингового исследования состояния здоровья населения на Крайнем Севере, которое осуществлялось научным коллективом Федерального государственного учреждения «Научный центр профилактического и лечебного питания» Тюменского научного центра СО РАМН под руководством д.м.н. С.И. Матаева. В частности, в ходе проведенных исследований решались следующие задачи:

1. Определить современное положения и возможную перспективу социального, социально-психологического и социально-демографического состояния групп коренного населения, обратив особое внимание на коренное малочисленное население.

2. Выявить возможные общинные и коллективные взаимоотношения и предложить мероприятия, «демпфирующие» вторжение в природно-этнический культурный комплекс.

3. Дать оценку техногенного воздействия на окружающую среду в условиях освоения северных территорий.

4. Дать этномедицинскую оценку устойчивости абиотической среды.

Использование в проекте материалов Научного центра профилактического и лечебного питания Тюменского научного центра СО РАМН позволило сделать вывод о том, что осуществление мониторинга здоровья на Севере применительно к специфической социальной группе – коренным малочисленным народам Севера, невозможно осуществлять изолированно, вне связи с изучением динамики «погружения» этих народов в процессы недропользования в местах их исконного проживания, изменения поведенческих мотиваций и техногенного изменения окружающей среды.

3.4.5. Разработка методики анализа влияния реализации крупных инвестиционных проектов на состояние экономики, экологии и социальной сферы в северных регионах

Важной задачей мониторинговых систем северных регионов является мониторинг влияния крупных ресурсных проектов на социально-экономическое состояние этих территорий. Эта задача может быть решена лишь при условии эффективного взаимодействия бизнеса и государства в лице федеральных и региональных структур в процессе формирования банка данных о ходе реализации ресурсных проектов, а также при наличии методологии и методики получения подобных мониторинговых оценок. Особое значение в российских условиях имеет формирование эффективной системы анализа и оценки инвестиционных проектов по освоению месторождений нефти и газа и формированию нефтегазовой инфраструктуры в северных и центральных районах Сибири и их влияния на экологическую безопасность в этих районах (особенно в местах проживания коренных малочисленных наро-

дов Севера). Эта работа выполнялась совместно в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН и в Институте нефтегазовой геологии и геофизики им. А.А. Трофимука СО РАН авторским коллективом в составе член-корр. РАН В.А. Каширцева, д.э.н. А.Г. Коржубаева, к.э.н. И.В. Филимоновой, к.э.н. В.Н. Харитоновой, к.э.н. Л.В. Эдера.

В качестве «пилотного образца» проведения подобных мониторинговых исследований был предложен методический подход к прогнозу социально-экономических последствий вариантов экспортных коридоров магистральных трубопроводов Восточно-Сибирской нефтегазоносной провинции (Ковыктинское месторождение) с учетом качественных оценок геополитических, экологических рисков и этнокультурных факторов. Он основывался на использовании экономико-математических моделей различных уровней агрегации. Были предложены методы расчета прямого и мультипликативных эффектов вариантов экспортных коридоров трубопроводов с учетом снабжения природным газом регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Для оценки экономических эффектов строительства и эксплуатации магистрального газопровода в выделенных регионах использовалась имитационная модель финансово-экономической оценки инвестиционного проекта с включением региональных блоков, учитывающих, в частности, формирование бюджетных доходов в регионах прохождения трассы[1]. Использованная модификация модели позволила получить прогнозные оценки валового регионального продукта, бюджетных доходов как субъектов Федерации, так и муниципальных образований, тем самым появилась возможность оценить прямой экономический эффект в низовых административных районах, испытывающих непосредственную экологическую нагрузку от строительства и эксплуатации трубопроводного транспорта. При этом использовались характеристики мультипликативного экономического эффекта и косвенного эффекта реализации крупномасштабного проекта в регионах его осуществления. Интегральный показатель общественной эффективности рассчитывался как разность между интегральными доходами, образуемыми в экономике в результате реализации

[1] Модель разработана в секторе комплексных проблем развития производительных сил Севера ИЭОПП СО РАН под руководством к.э.н. В.Н. Харитоновой.

инфраструктурного проекта, и затратами на возмещение экологического ущерба, включая инвестиции в охрану окружающей среды.

Технология оценки потенциального влияния трубопровода на экологические параметры включала три блока: инженерно-геологический, собственно экологический и этнокультурный. Для каждого из этих блоков были разработаны градация оценок и их содержание. В зависимости от интенсивности данных процессов в пределах коридоров трассы было проведено ранжирование факторов потенциального воздействия / потенциальной аварийности (риска) на среду – «очень высокий», «высокий», «средний», «низкий», «очень низкий».

Так, например, этнокультурные оценки определяли степень негативного влияния трубопровода в период строительства и эксплуатации на этнокультурную среду. В качестве основных интегральных критериев такого влияния были выбраны:

1) прохождение трассы в районах исконного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также коренного и местного населения;

2) пересечение коридором трассы территорий традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности населения;

3) зависимость населения от ресурсов природной среды;

4) воздействие на традиционный образ жизни;

5) устойчивость населения к негативному влиянию проекта (демография, здоровье, образование);

6) наличие и виды объектов культурного наследия;

7) категории и значимость объектов культурного наследия;

8) возможность или невозможность переноса объектов культурного наследия на новое место.

Комплексная оценка экологических, этнокультурных рисков и экономической эффективности вариантов коридоров газопроводов выявила существенные преимущества строительства магистрального газопровода в коридоре «Расширенный ВСТО»: Саянск – Ковыктинское – Чаяндинское – Сковородино, в едином коридоре с нефтепроводом Восточная Сибирь – Тихий океан. Экспериментально было показано, что этот коридор сравним по эффективности с южным интегрированным, однако решает проблему экологических рисков оз. Байкал и Тункинского национального парка [*Харитонова и др., 2007*].

Проведенные расчеты показали принципиальную возможность получения комплексных оценок влияния различных вариантов реализации крупных инвестиционных проектов на развитие экологических и этносоциальных процессов в северных регионах. Подобного рода работы, выполняемые на регулярной основе, должны стать неотъемлемой частью мониторинговых систем, внедряемых в северных регионах, однако их проведение требует серии специальных исследований, наличия квалифицированных специалистов и достаточно серьезного финансирования.

В контексте проблемы формирования систем регионального мониторинга предложенный подход представляет интерес как пример реализации комплексного подхода к изучению процессов хозяйственного развития северных территорий в единстве экономических, технологических, социальных, экологических и этнокультурных аспектов. Он подтверждает целесообразность построении сводных индикаторов социально-экономических эффектов на основе синтеза качественных оценок экологических и этнокультурных рисков и количественных прогнозных оценок экономических и социальных эффектов реализации крупных инвестиционных проектов на Севере.

3.4.6. Зарубежный опыт построения систем регионального мониторинга

В рамках реализации интеграционного проекта «Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах: методологические, инструментальные и институциональные аспекты» серьезное внимание было обращено на канадский опыт изучения, поддержки и развития северных территорий, который, по мнению разработчиков проекта, по многим параметрам может быть принят за эталон решения проблем освоения Севера. Основные достижения в области регулирования северного развития в этой стране связаны с методами изучения положения коренных народов (инуитов и индейцев), мониторинга демографических процессов у коренных народов и их «встраивания» в современную цивилизацию. Эти процессы целенаправленно изучаются, планируются и регулируются специальным федеральным министерством – Министерством по делам индейцев и развитию Севера (DIAND), которое имеет свои подразделения во всех северных провинциях и территориях Канады.

В Канаде действует развитая система научных исследований проблем коренных народов. Например, в марте 2006 г. и в марте 2009 г. в Оттаве состоялись научные конференции по государственной политике в отношении коренных народов, в которых участвовало более тысячи человек[1]. Развиты система государственных грантов и стипендий для аборигенной проблематики и квотирование мест для представителей коренных народов в университетах.

Безусловным достижением канадской системы государственной поддержки северных территорий является наличие мощной демографической аборигенной статистики, в которой каждый человек и каждое поселение находятся на жестком учете. Это дает возможность проводить как адресную поддержку различных племен и аборигенных поселений, так и научные исследования по тенденциям и перспективам коренных народов (индейцев, инуитов, метисов). При этом особое внимание уделяется разработке и практическому использованию системы индикаторов благосостояния северных народов (в том числе индексов развития человеческого потенциала – рис. 3.7, 3.8 и табл. 3.2). Анализ динамики этих индикаторов показывает, что в Канаде серьезный прогресс достигнут только по компоненту «образование». По остальным индикаторам (уровень доходов, продолжительность жизни, жилищные условия и т.д.), несмотря на значительные затраты государственных средств, между аборигенным и неаборигенным населением наблюдаются большие различия, хотя они и сокращаются в течение последних десятилетий. Например, в северной территории Нунавут уровень безработицы составляет в настоящее время около 20%. При этом доля безработных среди инуитов

Таблица 3.2

Динамика индекса человеческого развития статусных индейцев и его важнейших компонентов, % к остальному населению Канады

Показатель	1981	1986	1991	1996
Индекс человеческого развития	77,7	78,6	82,9	85,6
Вероятная продолжительность жизни	86,9	89,0	90,6	91,9
Уровень образования	69,3	70,2	78,9	83,7
Доход на душу населения	41,3	37,5	41,1	44,6

[1] Автор участвовал в этих конференциях, выступал с сообщениями и был принят в члены Международного исследовательского консорциума по выработке политик в отношении коренных народов.

Рис. 3.7. Распределение поселений коренных народов Канады по уровню благосостоянии (по отношению к среднему по Канаде: синие индикаторы характеризуют более высокий уровень, зеленые – средний, красные – ниже среднего)

Рис. 3.8. Индекс человеческого развития статусных индейцев Канады (1981–1996 гг.)

составляет 35,8%, среди остального населения – 3,3%. В то же время в марте 2001 г. правительство Нунавута предлагало в г. Икалуит (столица территории) 1074 конкретных рабочих места, специально ориентированных на коренное население Севера, однако было заполнено лишь 74% этих вакансий.

И, наконец, Канада не смогла бы достаточно эффективно осваивать северные территории и осуществлять поддержку аборигенного населения без развитой системы северной логистики, ориентированной на развитие малой авиации, строительства аэродромов и шоссейных дорог, складских помещений, припортового хозяйства и т.д. В этой стране эффективно действует госпрограмма «Продукты почтой», что дает возможность при относительно небольших дотациях частным авиакомпаниям и специальным транспортно-логистическим узлам предоставить возможность каждому человеку, проживающему в самом отдаленном месте или поселении, иметь доступ к качественным и калорийным продуктам питания.

Для справки: Принципиальное значение для России имеет канадский опыт активного участия коренных малочисленных народов в экономической деятельности на Севере, в том числе на основе создания корпораций экономического развития коренных малочисленных народов Севера (КМНС). Как отмечают В.А. Крюков и А.Н. Токарев [2008], для этого необходимо не только формирование институтов – норм и правил, регламентирующих взаимоотношения коренных народов и недропользователей на основе удовлетворения земель-

ных исков КМНС, но также требуется создание организационных структур, обеспечивающих наиболее полную и последовательную их реализацию. Корпорации коренных малочисленных народов Севера должны быть ориентированы не только на использование доходов от добычи минерально-сырьевых ресурсов, которые в виде налоговых поступлений остаются в ведении органов местного самоуправления, но и на реализацию проектов, позволяющих получать дополнительные доходы не только от собственного участия в освоении и разработке природных ресурсов, но также и от обслуживания основной деятельности ресурсодобывающих компаний. Обслуживание рабочих поселков добывающих компаний не только приносит значительный дополнительный доход, но также и создает гарантированный рынок для реализации сельскохозяйственной продукции, производимой КМНС. Развитие таких корпораций позволяет также улучшить систему подготовки и переподготовки кадров из числа коренных малочисленных народов Севера. Экономические интересы КМНС нельзя и неправомерно связывать только с получением разного рода компенсаций за причиненный ущерб ведению традиционной хозяйственной деятельности. В.А. Крюков и А.Н. Токарев подчеркивают, что в России сформировалась институциональная среда, в существенной степени ориентированная не на развитие экономики и социальной сферы в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, а в большей степени – лишь на их выживание. Поэтому необходим поиск новых форм и механизмов активного участия коренного населения в экономической деятельности в местах их проживания.

3.4.6.1. Сохранение природы на канадском Севере. Имеется уникальный канадский опыт развития и поддержки системы национальных парков и программ развития экотуризма, этнотуризма и т.д. Национальные парки являются природными территориями федерального значения, и они используются в природоохранных, научных, культурных, просветительских целях, а также для организованного туризма. Во многих случаях национальные парки расположены на территориях проживания коренных народов Канады, и тогда природоохранные функции национальных парков смыкаются с задачами сохранения территорий традиционного природопользования индейских племен, инуитов и метисов. В Канаде создана эффективная система управления национальными парками в виде специального федерального агентства Parks Canada со штаб-квартирой в Оттаве и региональными офисами во всех провинциях. Всего в стране функционирует 37 парков федерального значения, кроме того, в провинциях созданы парки местного значения.

Деятельность этого федерального агентства, акцентированная на поддержку развития туризма, позволила серьезно изменить производственную специализацию некоторых северных регионов. Например, на территории Юкон после истощения золотосодержащих месторождений горная промышленность (основа специализации этого региона) пришла в упадок. Но строительство транснациональной дороги на Аляску, которая проходила через Юкон, дала возможность, ориентируясь на «транзитный туризм», сформировать мощную индустрию туризма в этом регионе, которая составляет в настоящее время один из важнейших секторов экономики территории Юкон.

Безусловно, имеются отдельные негативные моменты канадского опыта развития северных территорий и аборигенной политики. Нам представляется, что были излишне абсолютизированы права коренных народов на территории традиционного природопользования и в ряде случаев имел место откровенный «шантаж» со стороны племен с наиболее сильными и образованными лидерами в процессе «земельных притязаний» и подписания договоров с федеральным правительством. Произошла излишняя коммерциализация финансовых потоков государственной поддержки в некоторых племенах (например, часть средств, получаемых от государства в виде платы за отторжение земель для промышленного использования и ежегодных крупных грантов, лидеры племен вкладывали в строительство гостиниц и казино). Тем не менее в целом политику канадского государства в отношении коренных народов следует признать достаточно эффективной и элементы канадского опыта должны быть использованы и в нашей стране.

Нами изучался канадский опыт региональной статистики и построения и использования систем экономических, социальных и экологических индикаторов и систем регионального мониторинга. Статистическая служба Канады (Statistics Canada, StatsCan) длительное время работает в условиях стабильно функционирующей системы норм и правил и поэтому имеет полномочия и разработанные процессы и процедуры получения и обработки статистических данных по экономическим и социальным вопросам, используя переписи, проводимые каждые пять лет, ежегодные и периодические отчеты. Ответы на большинство запросов StatsCan обязательны, а данные собираются на национальном уровне. Данные StatsCan доступны в Интернете, а экономические и социальные индикаторы широко используются, например, в на-

логовой политике при формировании социальных программ и федерального бюджета.

С другой стороны, в Канаде нет общепризнанных экологических индикаторов и методов их сбора, передачи и интерпретации. Существуют большие пробелы в информации, даже в таких критических областях, как качество воды. Для исправления этого положения Министерство финансов поручило Национальному круглому столу по экономике и окружающей среде (The National Round Table on the Economy and the Environment, NRTEE) разработать систему экологических индикаторов, которые позволили бы учитывать экологические затраты в правительственных решениях. Кроме того, была создана Канадская информационная система по окружающей среде (The Canadian Information System for the Environment, CISE) как крупная национальная информационная база для нужд Национального круглого стола по экономике и окружающей среде. Хотя задачи этих организаций в основном касаются вопросов экологии, их функции и организация могут стать моделью сбора, стандартизации и передачи любого вида статистических данных, независимо от географии и масштаба.

NRTEE имеет поддержку правительства Канады на самом высшем уровне. Она независима от отдельных ведомств и состоит из секретариата, управляющего комитета высокого уровня, включающего представителей науки, промышленности, правительства и неправительственных организаций, а также групп экспертов по конкретным проблемам. Так же как и в управляющем комитете, в каждой группе экспертов представлен широкий спектр интересов и различные уровни правительства. Управляющий комитет и группы экспертов проводят регулярные общественные слушания и симпозиумы и публикуют их результаты. Это гарантирует гласность и объективность результатов их работы.

Деятельность CISE основана на дистрибутивной модели, в которой данные собираются и поддерживаются их собственниками и могут быть использованы в режиме реального времени непосредственно из первичной базы данных. Независимо от первоначального формата, для демонстрации в CISE данные преобразуются в совместимый формат файла. Модель позволяет собственнику сохранить контроль над данными, повышать их достоверность и точность, обеспечивать надежность источников и устранять дублирование.

Модель функционирования NRTEE и CISE являются примерами канадского опыта, который может быть использован в России. Например, целесообразно более подробно изучить использование метода совместных оценок (Participatory Appraisal methods) для обеспечения эффективного сбора данных на региональном уровне (особенно на уровне муниципальных образований, административных районов и поселений). В Канаде этот метод используется в том числе с привлечением волонтеров из числа граждан и северных сообществ при выполнении программы поддержки разработки индикаторов регионального развития.

Что касается разработки и использования ГИС и компьютерных мониторинговых систем, реализующих те или иные задачи и функции регионального мониторинга на канадском Севере, то работы по проекту позволили выявить канадские компании и учебные центры, опыт которых может использоваться в российской практике:

- Center of Geographic Studies и Applied Geomatics Research Group (AGRG), входящие в состав Nova Scotia Community College (Middletown, Nova Scotia). Они специализируются на разработке мощных ГИС (GIS), использующих спутниковые наблюдения и ориентированных на экологический мониторинг. AGRG – мировой лидер по разработке нового направления науки – геоматики, являющейся синтезом глобальных систем позиционирования (GPS), географических информационных систем (GIS), удаленного считывания (зондирования) и других технологий;
- Консалтинговая фирма IRIS Environmental Consulting Ltd (Calgary, Alberta), имеющая многолетний опыт экологического мониторинга во многих странах. Наибольший интерес представляет реализация системы GEORGE (Geomatika Environmental On-Line Real-Time GIS Engine), дающая возможность использования проблемно ориентированных ГИС-технологий в онлайновом режиме в интернете. Примеры использования системы GEORGE показаны на рис. 3.9 и 3.10.

В целом изучение зарубежного опыта государственного регулирования северного развития и функционирования систем северного мониторинга выявило, что во многих случаях российские разработчики используют достаточно конкурентоспособные подходы, методы и системы индикаторов. Однако они не подкреплены необходимыми институтами и институциональными условиями, которые получили серьезное развитие в северных странах

Raster layers (air photo) and vector layers (wellsites, pipelines, sensitive wildlife and timber license areas) can be selectively viewed through GEORGE, as in this example from the foothills in Alberta.

Рис. 3.9. Тематические векторные и растровые слоя,
генерируемые системой GEORGE (нефтепроводы и т.д. – провинция Альберта)

For some users, GEORGE will simply be a data source and management tool; others will have the option of sharing their data through the system.

Рис. 3.10. Организация информационных потоков в системе GEORGE

(Канада, Норвегия, Швеция, Финляндия). Поэтому требуется более тщательное изучение этого опыта и возможностей его использования в российских условиях.

* * *

Исследования по интеграционному проекту «Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах: методологические, инструментальные и институциональные аспекты» не исчерпывались отмеченными направлениями работ по социально-экономическому блоку. Были выполнены также следующие этапы и разработки:

♦ рассмотрение мониторинговых систем как составной части регионального управления в контексте реализации концепции «Электронного правительства». На протяжении длительного периода времени сотрудниками сектора «Экономические проблемы развития Западно-Сибирского нефтегазового сектора» Института экономики и организации промышленного производства СО РАН выполняются исследования, в которых большое внимание уделено количественному и качественному анализу развития социально-экономической системы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, причем в последние годы – в рамках формирования электронного правительства региона. Ежегодно с руководителями и ведущими специалистами подразделений администрации округа, участвующими в выработке и принятии стратегических решений социально-экономического развития региона, проводится ситуационный анализ актуальных проблем развития территории [*Шмат, Севастьянова, 2006*]. Это делается с помощью оригинальной имитационной модели, в которой увязываются и балансируются процессы недропользования, социально-экономического развития и финансового состояния данного региона;

♦ разработка и реализация учебных программ как элемента функционирования мониторинговых систем. Этот блок проекта выполнялся на примере разработки учебной программы по учету интересов коренных народов при принятии решений в сфере недропользования (руководитель работ – д.э.н. В.А. Крюков, ИЭОПП СО РАН). Было показано, что формирование эффективной системы мониторинга в северных регионах наряду с разработкой и использованием различного рода автоматизированных информационных систем, баз и банков данных и т.д. в качестве важнейшего компонента должно включать процесс обучения

сотрудников региональных администраций работе с этими компонентами, а также реализацию специальных учебных программ, ориентированных на целевые социальные группы северного мониторинга. Одним из важнейших направлений практической реализации предлагаемых подходов по формированию и развитию систем мониторинга социально-экономической и экологической ситуации и положения коренных народов на Севере является обучение представителей коренных народов современным формам и подходам их участия в процессе подготовки и реализации решений, связанных с недропользованием [*Крюков. Токарев, 2008, с. 211–235*]. С этой целью в рамках данного проекта в ИЭОПП СО РАН д.э.н. В.А. Крюковым и д.э.н. А.Н. Токаревым было разработано и опубликовано специальное учебное пособие объемом 12 п.л. Занятия по курсу для представителей коренных народов Сибири и Дальнего Востока проводились в 2007–2008 гг. совместно с Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

♦ получение мониторинговых оценок по согласованию территориальных и отраслевых приоритетов развития региона. Одной из актуальных задач региональной социально-экономической политики на Севере является недопущение резких различий в уровне развития однотипных муниципальных образований и по мере возможностей их уменьшение. Основной проблемой при этом являются межотраслевые сравнения (т.е. как сопоставить уровни обеспеченности населения разных территорий разными видами экономической деятельности и услуг). От решения этой проблемы зависят и расстановка приоритетов в действиях региональных администраций, и структура целевых инфраструктурных программ, а тем самым и структура бюджетных расходов. Для построения системных приоритетов структурных (отраслевых и территориальных) изменений в развитии региона в рамках интеграционного проекта в ИЭОПП СО РАН д.э.н. С.А. Суспицыным была разработана методика инвариантной кластеризации пространства региональных индикаторов [*Суспицын, 2008, с. 331–340*] и на примере Ханты-Мансийского автономного округа и Омской области проведены численные эксперименты с целью изучения возможностей снижения уровня территориальных различий в данных субъектах Федерации;

♦ крупный цикл исследований в рамках данного интеграционного проекта был выполнен по направлению, связанному с мо-

ниторингом недропользования и состояния окружающей среды (мониторинг геологической изученности территорий Севера Сибири; мониторинг геофизической изученности территорий севера Сибири; мониторинг оценки ресурсов углеводородного сырья; дистанционное зондирование как важнейшее направление развития систем регионального мониторинга; разработка экологических индикаторов устойчивого развития северного региона; разработка и эксплуатация региональных систем геомониторинга). Был получен ряд интересных практических результатов и обобщений, которые могут использоваться в практике «северного мониторинга», однако в силу специфики этих исследований мы не считаем целесообразным описывать их результаты более подробно.

Безусловно, что реализация данного интеграционного проекта не ставила конечной целью разработку действующей системы мониторинга для северных территорий, работающей в режиме регулярной эксплуатации в федеральных и региональных органах власти. Ее основное предназначение – разработка научных основ такой мониторинговой системы и ее отдельных блоков и направлений. Эта задача авторским коллективом была достигнута и в результате:

- на практических примерах реализованы идеи и отдельные научные положения автора по разработке систем регионального мониторинга (см. главу 3.2);
- экспериментально отработаны методические приемы по формированию систем индикаторов и рейтинговых оценок для мониторинга экономических, социальных и экологических процессов в северных регионах;
- разработаны модельно-аналитические комплексы для анализа и прогнозирования регионального и внутрирегионального развития северных субъектов Федерации, которые могут составить основу мониторинговых систем;
- проведены практические расчеты по разработанным комплексам на примере модельных северных территорий;
- изучено влияние реализации ряда крупных инвестиционных проектов на развитие Севера;
- разработаны учебные программы (на примере программы по учету интересов коренных народов при принятии решений в сфере недропользования);
- изучен канадский опыт мониторинга северного развития и построения и эксплуатации мониторинговых систем.

Важно, что в ходе реализации данного проекта удалось добиться синергического эффекта в результате совместных работ экономистов, социологов, географов, геологов, специалистов в области системного моделирования и дистанционного зондирования. То есть была показана возможность реализации комплексного подхода к формированию систем регионального мониторинга, и здесь ключевую роль играли научные разработки институтов РАН. Однако очевидно, что практическая реализация государственной системы «северного мониторинга»[1] будет требовать гораздо более серьезных усилий не только со стороны научного сообщества, но, в первую очередь, – со стороны федеральной и региональной власти и бизнеса.

В то же время наш опыт работ по данному проекту показал, что даже в случае использования самой совершенной технической основы государственной системы «северного мониторинга» (мощная компьютерная сетевая основа, использование ГИС- и интернет-технологий, дистанционное зондирование на базе аэрокосмических съемок, развитая СУБД и хорошо организованная система получения, хранения и использования региональных данных и т.д.), только такой основы будет недостаточно. Государственное регулирование северного развития будет требовать неординарных подходов к оценке региональных ситуаций, проведения независимых экспертиз по самым различным экономическим, финансовым, технологическим, природоохранным проблемам, осуществления экспресс-опросов и проведения специальных социологических исследований, использования новых мониторинговых методов и средств. Для этих целей необходимо серьезное научное сопровождение региональных мониторинговых систем базовыми институтами РАН, и наш опыт реализации данного интеграционного проекта показал, что имеется большой потенциал научных разработок, который может с успехом использоваться при функционировании государственных систем регионального мониторинга. Возможности реализации такого подхода показаны в следующей главе.

---

[1] То есть системы, созданной на средства государственного бюджета и обслуживающей потребности государственной системы управления на федеральном и региональном уровнях.

Глава 3.5

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ЦЕНТРА МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Как отмечалось выше, в российских регионах и в отдельных федеральных министерствах и ведомствах, в крупных корпорациях в настоящее время проводятся работы по созданию мониторинговых систем. В значительной своей части они ориентированы на нужды государственного или корпоративного стратегического планирования. Однако эти разработки при всей их важности и актуальности обладают следующими недостатками.

Во-первых, как правило, за основу берется лишь один срез регионального (или федерального) развития. Например, в Министерстве внутренних дел РФ существуют ведомственные базы данных и системы мониторинга криминогенной ситуации. Такие системы являются закрытыми «по определению», хотя эти данные должны быть предметом изучения не только в профильных федеральных ведомствах, но и в администрациях соответствующих регионов для борьбы с преступностью на местах и корректировки направлений местной социальной политики. Другой пример – разрабатываемые в недрах администраций субъектов Федерации информационные системы анализа и прогнозирования социально-экономического развития регионов. Эти системы, безусловно, очень важны, однако чаще всего они лишены возможности изучения влияния экономических процессов развития на состояние экологической ситуации на соответствующих территориях (хотя параллельно существуют региональные системы анализа состояния водных ресурсов, воздушных загрязнений и т.д.). Иными словами – в существующих мониторинговых системах превалирует ведомственный, но отсутствует комплексный подход к анализу и прогнозированию федерального и регионального развития.

Во-вторых, при разработке и эксплуатации мониторинговых систем часто доминирует «механистический» подход, выражающийся в концентрации усилий на создании современного анали-

тического аппарата и соответствующих технических средств: распределенные базы данных и системы доступа к ним, методы и способы занесения информации в базы и банки данных, современные технические средства и системы визуализации аналитических материалов (географические информационные системы, интернет-технологии и т.д.). Это важный и необходимый компонент современного мониторинга, предоставляющий, например, возможность послойного «сканирования» региональной информации с выведением в наглядном виде сгруппированных по определенным признакам параметров и индикаторов регионального развития. Однако «за кадром» остается вопрос: кому это нужно – разработчикам, конечным пользователям? Готовы ли конечные пользователи (например, в администрациях субъектов Федерации) к повседневному использованию таких систем в своей практической деятельности? Как эти новые информационные технологии вписываются в используемые управленческие технологии? Обладают ли управленческие кадры необходимой квалификацией (и желанием) их использовать? Опыт показывает, что часто созданные на очень высоком уровне системы анализа и прогнозирования регионального развития оказываются невостребованными по причине неготовности тех управленческих структур, для которых они создавались[1].

В-третьих, практически все создаваемые информационные системы, предназначенные для регионального управления, оперируют понятиями «текущей ситуации». Закладываемые в них статистические показатели (взятые, например, из системы федеральной или региональной отчетности Госкомстата РФ) дают возможность оценить лишь существующее состояние без ответа на вопрос: а что будет завтра, послезавтра? Применяемые в официальной статистике системы показателей явно недостаточны для комплексной оценки тенденций социально-экономического

[1] С другой стороны, мы имеем примеры, когда успех реализации тех или иных региональных информационных систем в значительной степени определялся энтузиазмом и профессионализмом руководителей департаментов местных администраций. Например, в правительстве Красноярского края позитивные результаты функционирования Автоматизированной информационной системы мониторинга муниципальных образований (см. подпункт 3.4.3.2) в значительной мере были связаны с воистину подвижнической работой в этом направлении начальника отдела Министерства экономики и регионального развития Красноярского края К.И. Миллер.

развития (особенно это заметно при переходе на более низкий, чем субъект Федерации, уровень территориальной иерархии). Существующие методы оценки экономической динамики и социальных процессов, применяемые в государственных статистических органах, как правило, не применимы для прогноза возникновения кризисных ситуаций в регионах, или для оценки косвенных воздействий тех или иных мероприятий на общую социально-экономическую ситуацию на соответствующей территории. Имеются явные пробелы в методологических и методических основах региональных мониторинговых и информационных систем. Недостаточно проработаны и обоснованы системы индикаторов, которые применяются для диагностики текущего состояния и краткосрочных прогнозов. То есть подобные мониторинговые системы нуждаются как в разработке адекватной системы индикаторов, так и во встраивании «прогнозных» блоков и современных методов анализа и выявления кризисных ситуаций и косвенных воздействий.

В то же время очевидно, что в современных институциональных, информационных, технических, кадровых условиях нереально формирование на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях глобальной системы «супермониторинга», в рамках которой собирается, анализируется и прогнозно «препарируется» информация по всем основным аспектам развития: экономического, социального, технологического, экологического, техногенного и т.д. Однако существует потенциальная возможность правильной организации работы в этом направлении за счет упорядочения, систематизации и обеспечения взаимодействия различных частных мониторинговых систем и привлечения для этого высокопрофессиональных специалистов и экспертов.

Первые действия в этом направлении в России были предприняты в рамках формирования Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа (далее – ЦМСЭППС СФО или Центр мониторинга СФО) как институциональной структуры для осуществления комплексного социально-экономического, экологического и природно-ресурсного мониторинга на территории Сибири. Инициативу создания такого Центра проявили в 2007 г. директор Института вычислительных технологий СО РАН академик Ю.И. Шокин, директор Института нефтегазовой геологии и геофизики им. А.А. Трофимука СО РАН академик

А.Э. Конторович и зав. лабораторией Института геологии и минералогии им. В.С. Соболева СО РАН к.г.-м.н. Н.Н. Добрецов. Идея создания Центра нашла поддержку у Председателя Сибирского отделения РАН академика Н.Л. Добрецова и у руководства Сибирского федерального округа. В результате в октябре 2007 г. на имя Президента РФ В.В. Путина было направлено письмо, подписанное полномочным представителем Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе А.В. Квашниным, с предложением рассмотреть вопрос о создании в СФО «Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды» и с обоснованием целесообразности и направлений деятельности данного Центра. На самом высоком уровне эта инициатива получила одобрение и руководителям различных федеральных министерств и ведомств были даны поручения рассмотреть эти предложения и определить свое возможное участие в формировании Центра мониторинга СФО.

Следует отметить, что на начальном этапе деятельность ЦМСЭППС СФО предполагалось сконцентрировать в основном на мониторинге экологии и рационального недро- и природопользования на территории Сибири на базе эффективного использования современных вычислительных сетей, дистанционного зондирования и географических информационных систем Сибирского отделения РАН.

Для справки. В первых вариантах предложений по созданию данного Центра (авторы Ю.И. Шокин, А.Э. Конторович, Н.Н. Добрецов) были определены следующие направления мониторинга, которые должны сопровождаться данным Центром:

1. Мониторинг сельскохозяйственной деятельности, предназначенный для обеспечения продовольственной безопасности региона:
   - Мониторинг пахотных земель
   - Прогноз урожайности
   - Мониторинг сельскохозяйственных культур
   - Мониторинг растительности для целей животноводства
   - Мониторинг угроз поражения сельскохозяйственных культур
2. Мониторинг лесов:
   - Мониторинг лесозаготовительной деятельности
   - Мониторинг лесоустроительной деятельности
   - Мониторинг лесных пожаров

- Мониторинг естественной деградации лесов
- Мониторинг распространения вредителей

3. Мониторинг водных ресурсов:
   - Мониторинг паводков и состояния ледового покрова
   - Мониторинг береговой линии
   - Мониторинг запаса поверхностных вод
   - Мониторинг ледников
   - Мониторинг загрязнений вод
4. Мониторинг транспортной сети
   - Мониторинг дорожной сети
   - Мониторинг продуктопроводов
   - Мониторинг линий электропередач
5. Экологический мониторинг
6. Мониторинг землепользования
7. Мониторинг развития урбанизированных территорий
8. Мониторинг деятельности ресурсодобывающей промышленности
   - Мониторинг горных выработок
   - Мониторинг газовых и нефтяных скважин
   - Мониторинг рекреации земель
9. Мониторинг естественных природных процессов
10. Климатический мониторинг
    - Мониторинг процессов, связанных с глобальными изменениями климата
    - Метеорологический мониторинг (прогноз погоды).

Проведению таких мониторинговых работ способствовали большой опыт научных исследований и практических работ в указанных направлениях, накопленный в различных институтах Сибирского отделения РАН, и технологические и организационные предпосылки: создание распределенной системы приема данных дистанционного зондирования Земли; инфраструктура передачи данных СО РАН; мощности по хранению данных региональных научных центров СО РАН; вычислительные мощности институтов СО РАН, включая суперкомпьютерные центры; наличие квалифицированных кадров (предполагалось, что ведущие специалисты институтов СО РАН должны привлекаться для участия в работе экспертных групп Центра), технологические и методические наработки институтов СО РАН. И, безусловно, важнейшей предпосылкой являлась все воз-

растающая потребность народного хозяйства, федеральных и региональных органов управления, крупных корпораций, институтов гражданского общества в проведении регулярных работ по мониторингу производства, экологии и природной среды в сибирских регионах. На рис. 3.11 и 3.12 показаны предполагаемые контуры пространственной организации работы Центра мониторинга СФО (разработаны Ю.И. Шокиным и Н.Н. Добрецовым).

Предполагалось, что единая информационная система Центра должна основываться на трех основных информационных узлах в Новосибирске, Красноярске и Иркутске, а также на нескольких резервных информационных узлах в других научных центрах СО РАН. Был определен перечень профильных организаций СО РАН по видам мониторинга, проработаны основные этапы и направления работ.

Принципиально важны следующие основные принципы создания Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа.

1. Пожалуй, впервые, выдвинута идея формирования системы тотального мониторинга (т.е. охватывающего самые разнообразные направления социально-экономического развития и недропользования) на территории Сибири.

2. Институциональную основу данной системы мониторинга – ЦМСЭППС СФО предложено создать не внутри органов власти, а на базе Сибирского отделения РАН, что, с одной стороны, обеспечит высокий уровень ее научного сопровождения, с другой – возможность проведения независимых экспертиз.

3. Центр мониторинга СФО создается в виде территориально распределенной системы вычислительных и сетевых мощностей, центров приема спутниковой информации Сибирского отделения РАН с подключением к ней государственных и ведомственных информационных систем, баз данных и географических информационных систем, а также информационных систем администраций субъектов Федерации и муниципалитетов. Иными словами, речь идет не о формировании ведомственной (Сибирского отделения РАН или Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе) системы сибирского мониторинга, а об открытой государственной системе регионального мониторинга, работающей на нужды власти, экономики и общества, но имеющей также возможность выполнять заказы на мониторинговые работы со стороны частных компаний.

Рис. 3.11. Инфраструктурная схема Центра мониторинга
на базе научных центров СО РАН
и Сибирского федерального университета.

Рис. 3.12. Концептуальная схема
Новосибирского узла Центра мониторинга

4. Деятельность Центра мониторинга СФО должна основываться на самых современных информационных технологиях (в том числе – WEB-технологиях), использовании данных дистанционного (космического и авиационного) зондирования и на новых возможностях визуализации и обработки картографической информации.

В прошедшие годы был осуществлен серьезный цикл начальных работ, которые проводились практически в инициативном порядке и финансировались только Сибирским отделением РАН. Распоряжением председателя СО РАН была сформирована рабочая группа по организации Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа. Одновременно выявились новые потребности и новые возможности функционирования данного Центра. В существенной степени они были связаны с необходимостью усиления его социально-экономического блока. Выскажем нашу позицию по этому вопросу.

Как нам представляется, работа в рамках «социально-экономического» блока Центра мониторинга СФО должна вестись по следующим основным направлениям:

1. ***Мониторинг социально-экономического развития субъектов Федерации***, расположенных на территории Сибирского федерального округа, на основе использования данных о социально-экономических процессах в регионах СФО, формируемых в рамках проведения ежегодных, квартальных и месячных работ Госкомстата РФ и его региональных подразделений. Эти данные должны составить основу *информационной системы* социально-экономического блока Центра мониторинга, которая должна формироваться, храниться и актуализироваться на основе использования современных систем управления базами данных (СУБД). Для этого необходимо разработать перечень необходимой (и достаточной) социально-экономической информации, регулярно поступающей в Центр мониторинга из органов Госкомстата РФ и его территориальных подразделений.

Использование СУБД позволит проводить разнообразные выборки, агрегирования, динамические сопоставления и т.д. по основным подблокам («производство», «уровень жизни», «финансы и бюджеты территорий», «трудовые ресурсы» и пр.). Следует обеспечить возможность «стыковки» СУБД и ГИС-систем для обеспечения возможности построения тематических карт

и лучшей визуализации анализируемых данных. Все это будет составлять основу прямого (непосредственного) оперативного использования социально-экономических данных Госкомстата в удобном виде (в том числе с использованием графических средств), а также в виде прямых расчетных данных (проценты, удельные веса и т.п.).

Следующее направление использования официальных статистических данных – это разработка и применение на их основе косвенных индикаторов и различного рода рейтинговых оценок, характеризующих динамику и эффективность распространения тех или иных социально-экономических процессов в регионах Сибирского федерального округа (в первую очередь для целей их межрегиональных сопоставлений).

Еще одно направление использования официальных статистических данных – разработка на их информационной основе аналитико-диагностических и прогнозно-аналитических моделей, описывающих изменение региональных ситуаций в краткосрочной (или среднесрочной) перспективе и позволяющих оценивать управляющие воздействия по регулированию тех или иных региональных проблем или кризисных ситуаций.

Мониторинг социально-экономического развития субъектов Федерации целесообразно осуществлять в рамках Центра мониторинга СФО по двум параллельным и взаимодополняющим направлениям:

- ведение единой базы данных и осуществление мониторинговых сопоставительных оценок развития сибирских регионов специализированной экспертной группой Центра мониторинга СФО в Новосибирске. Основная цель такой работы – формирование единой информационной среды по субъектам Федерации, расположенным на территории Сибирского федерального округа с целью проведения на ее основе межрегиональных и динамических сопоставлений, расчета региональных рейтингов и т.д. и подготовки на этой основе ежеквартальных аналитических бюллетеней по социально-экономическому развитию СФО[1];

[1] Эти работы должны проводиться совместно с территориальным органом Федеральной службы Государственной статистики по Новосибирской области (головная организация Росстата по Сибирскому федеральному округу, которая выполняет сводные статистические работы и сопоставления в целом по СФО). Их результаты публикуются в регулярных бюллетенях «Социально-экономический мониторинг субъектов РФ Сибирского федерального округа» (например, бюллетень за январь–ноябрь 2009 г. был издан в декабре 2009 г., по

• более детализированный мониторинг экономического, социального и финансового состояния каждого отдельно взятого субъекта Федерации, расположенного на территории Сибирского федерального округа, на основе специализированных информационных систем. Эти работы должны осуществляться в аналитических центрах администраций сибирских регионов. В Центр мониторинга СФО в Новосибирске должна передаваться лишь регулярная сводная информация по социально-экономическому развитию данных территорий.

2. ***Мониторинг развития муниципальных образований*** целесообразно организовать на базе специализированных информационных систем субъектов Федерации и непосредственно в их администрациях. Мы считаем, что необходимо принять в качестве типовой для всех субъектов Федерации СФО Автоматизированную информационную систему мониторинга муниципальных образований (АИС ММО, см. подпункт 3.4.3.2), разработанную Институтом вычислительного моделирования СО РАН и ООО «ГЕОПРОМ» (г. Красноярск) по заданию правительства Красноярского края. Эта система уже ряд лет активно используется в планово-управленческой работе и доказала свою высокую эффективность. Одновременно при использовании АИС ММО в администрациях сибирских субъектов Федерации целесообразно внедрить в них красноярский опыт формирования пространственного банка данных в разрезе муниципальных образований. Этот банк формируется на основе информационных потоков с мест по специальному перечню показателей, утвержденных правительством региона, а не из официальных данных государственной статистики, оперирующих весьма ограниченным перечнем показателей социально-экономического развития муниципальных образований, которых недостаточно для проведения полноценного мониторинга.

каталогу № 1.10-1). Однако эти бюллетени содержат только статистические данные по сокращенному перечню без их текстового анализа и конкретных выводов. В то же время на базе ИЭОПП СО РАН уже в течение ряда лет выпускается «Сибирское экономическое обозрение» (с 2009 г. как приложение к журналу «Регион: экономика и социология»), в котором на основе данных официальной статистики приводятся аналитические обзоры социально-экономического развития и финансового состояния сибирских регионов. Нам представляется, что существует возможность интегрировать эти издания и дополнить их новыми разделами, содержащими рейтинговые оценки субъектов Федерации по различным позициям.

Сводные данные мониторинга развития муниципальных образований, построенные в соответствии с унифицированной по всем регионам системе показателей и индикаторов, должны на регулярной основе передаваться из администраций субъектов Федерации в Центр мониторинга СФО, где использоваться при оценке общих тенденций их пространственного развития и для более четкой территориальной локализации выявляемых проблемных и критических ситуаций.

3. ***Проведение социологических опросов и анкетирований*** для получения информации о характере распространении конкретных социально-экономических проблем в сибирских регионах или для оценки конкретных ситуаций в тех случаях, если они не фиксируются в показателях официальной статистики (или официальная статистика «запаздывает» с фиксацией этих процессов, что требует проведения оперативного анализа). В этом случае Центр мониторинга организует проведение таких социологических работ и обеспечивает их научное сопровождение.

4. ***Получение оценок влияния реализации конкретных инвестиционных проектов или программ крупных корпораций на социально-экономическую ситуацию*** в регионах Сибирского федерального округа. Для осуществления таких работ Центр мониторинга образует временные творческие коллективы с привлечением квалифицированных специалистов СО РАН и других организаций. Как правило, здесь должна использоваться корпоративная информация, а также оперативная информация, формируемая в администрациях субъектов Федерации и в территориальных представительствах федеральных министерств и ведомств. Это – наименее «формализуемая» часть социально-экономического мониторинга, и она будет требовать проведения аналитических и информационных работ по специальному плану.

5. ***Осуществление частных социально-экономических экспертиз*** по самому широкому спектру регионального и муниципального развития. Заказчиками таких работ могут выступать как администрации субъектов Федерации, городов и муниципалитетов, так и государственные и частные компании, консалтинговые группы, институты гражданского общества.

Очевидно, что так понимаемые направления развития социально-экономического блока Центра мониторинга СФО будут требовать новой организации сбора, получения, хранения и использования экономической информации. Базовым институтом экономического профиля Сибирского отделения РАН является Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, который естественно рассматривать и в качестве базовой научной организации, осуществляющей научное сопровождение социально-экономического блока ЦМСЭППС СФО. Однако существующая в настоящее время практика доступа данного института к данным официальной статистики (не говоря о ведомственной и корпоративной информации) не отвечает целям и задачам Центра мониторинга СФО. ИЭОПП СО РАН вынужден за средства конкретных исследователей (гранты, проекты РАН, хоздоговора и т.д.) закупать всю необходимую информацию. В институте отсутствует единая информационная база данных, и в результате работа над информационными источниками не систематизирована, допускается дублирование получения конкретной информации из-за несогласованности отдельных исполнителей, информация часто поступает в «бумажном» формате, а не в электронном виде, имеются пробелы по целому ряду важных статистических данных и т.д. Подчеркиваем, что в существенной степени это связано с коммерциализацией получения статистических данных в России и с финансовыми ограничениями по ее закупке академическим институтом.

В этой связи в 2009 г. автором было подготовлено предложение о создании на базе ИЭОПП СО РАН в качестве самостоятельной структурной единицы института Центра экономической информации.

Нами было обосновано, что Центр экономической информации должен обладать функциями центра коллективного пользования для всех институтов СО РАН, использующих социально-экономическую информацию в целом по России и по регионам Сибири. Основными задачами данного Центра, по нашему мнению, должны быть:

- централизованный сбор экономической и социологической информации по России и другим странам с акцентом на детализированный сбор информации по регионам Сибири (включая закупку информации в органах Росстата РФ);

• хранение и обработка экономической и социологической информации и приведение ее к виду, позволяющему использовать ее в научных исследованиях (перевод на машиноносители, каталогизация и систематизация);

• проведение обследований научных подразделений СО РАН с целью выявления потребности в используемой экономической и социологической информации и исключения дублирования в запросах на ее получение и закупку;

• обеспечение экономической и социологической информацией подразделений СО РАН по их запросам;

• информационное обеспечение социально-экономических исследований, проводимых в институтах СО РАН (или требующих экономической информации для выполнения междисциплинарных работ), и методическое сопровождение этих работ по вопросам используемой информации;

• выполнение работ по лучшей визуализации социально-экономической информации на основе построения тематических карт средствами ГИС и создания разнообразных презентаций и графиков;

• централизованный сбор и хранение на машиноносителях всех результатов социально-экономических исследований, выполненных в институтах, входящих в состав Объединенного ученого совета по экономическим наукам СО РАН, и включенных в планы НИР данных институтов;

• обеспечение институтов СО РАН и иных организаций результатами социально-экономических исследований, выполненных в СО РАН (научные отчеты, доклады, программные документы), по их запросам и с соблюдением требований авторских прав и конфиденциальности используемой информации.

Централизация процесса сбора, хранения и переработки социально-экономической информации в рамках данного Центра, с одной стороны, позволит усилить информационную обеспеченность социально-экономических исследований и избежать дублирования в закупке необходимой информации (и тем самым экономить бюджетные средства), с другой – потребует дополнительных финансовых источников для формирования кадров и вычислительной и сетевой инфраструктуры данного Центра. Специальные средства на закупку социально-экономической информации должны быть отражены в бюджете СО РАН отдельной стро-

кой и передаваться целевым образом в Центр экономической информации ИЭОПП СО РАН.

В таком понимании Центр экономической информации может рассматриваться как одно из внешних подразделений Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды с сохранением его статуса как структурного подразделения ИЭОПП СО РАН.

С точки зрения организационных аспектов, мы считаем, что формирование социально-экономического блока Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа может быть осуществлено в двух вариантах: *централизованном* (предполагающем сосредоточение всей первичной информации, ее анализ и диагностику ситуаций и проблем в едином центре) и *децентрализованно-централизованном* (это означает сосредоточение первичной информации, ее анализ и диагностику ситуации и проблем в администрациях субъектов Федерации с последующей передачей агрегированных данных и полученных результатов в Центр мониторинга СФО для формирования сводных выводов и результатов и межрегиональных сопоставлений). Однако при этом нужно будет обеспечить унифицированность представления данных по всем регионам (в том числе – расчетных данных по избранному набору социально-экономических и финансовых индикаторов, которые могут рассчитываться на основе использования региональных информационных систем[1].

Мы считаем, что важнейшей целью функционирования блока социально-экономического мониторинга в рамках Центра мони-

---

[1] На начальном организационном этапе создания Центра мониторинга СФО целесообразно провести инвентаризацию всех мониторинговых и информационных систем, работающих в администрациях сибирских регионов, с целью оценки возможностей их использования в качестве удаленных модулей данного Центра. Если используемые региональные информационные системы по тем или иным характеристикам и параметрам не отвечают единым требованиям Центра мониторинга СФО (или же вообще отсутствуют), должен быть поставлен вопрос об инсталляции в данном субъекте Федерации типовой региональной информационной системы. С другой стороны, подобная инвентаризация может выявить «лучшие практики» использования региональных мониторинговых и информационных систем, которые целесообразно как использовать в разработках Центра мониторинга СФО, так и рекомендовать для использования в других регионах.

торинга Сибирского федерального округа является совершенствование системы регионального управления и стратегического планирования на уровне всего макрорегиона и каждого субъекта Федерации с возможным распространением этого процесса на города и административные районы. *Однако функционирование Центра мониторинга не должно подменять (и, тем более, заменять) текущую работу органов государственной статистики и региональных администраций по оценке социально-экономических процессов на соответствующей территории.* Иными словами, Центр мониторинга СФО не должен брать на себя функции осуществления тотального (всеобщего) социально-экономического мониторинга в каждом конкретном сибирском регионе. Это должно осуществляться в аналитических центрах администраций субъектов Федерации. Задача Центра мониторинга – это научное сопровождение формирования таких мониторинговых систем в регионах Сибири (включая обучение персонала) и создание специализированного интерфейса по наполнению баз данных Центра мониторинга СФО информацией, поступающей из аналитических центров субъектов Федерации. Только такой формат работы и взаимодействия позволит сконцентрироваться в Центре мониторинга Сибирского федерального округа на выявлении наиболее острых проблем и кризисных ситуаций, а не «потонуть» в обилии текущей рутинной социально-экономической информации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на серьезную активизацию в последние годы исследований и прикладных разработок по формированию систем стратегического планирования на уровне макрорегионов и федеральных округов, субъектов Федерации, городов и административных районов, можно констатировать, что эта важнейшая сфера государственного регулирования территориального развития в России находится лишь в начальной стадии развития. Необходимо серьезное совершенствование научных подходов, исследовательского инструментария, механизмов реализации и институтов стратегического планирования, и здесь очень важен поиск и распространение «лучших практик» отечественных стратегических разработок. Опыт в этой области Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и лично автора настоящей книги, как нам представляется, может иметь серьезный научный и прикладной интерес. Сформулируем в этой связи основные выводы и предложения, которые следуют из наших разработок.

1. По оценке тенденций и перспектив развития Сибири и Новосибирской области как объектов исследования

1.1. Сибирь пока далеко не в полной мере использует свой богатый экономический и природный потенциал, ее развитие в последнее десятилетие находилось «под прессом» возобновления в крупных масштабах производства и экспортных поставок энергоресурсов, цветных металлов и древесины. Усилилась дифференциация в уровнях развития сибирских регионов, ряд национальных республик находятся в состоянии депрессии. Оформилось устойчивое отставание в темпах экономического роста в таких важнейших регионах Сибири, как Красноярский край, Иркутская и Кемеровская области. Эти регионы являются «становым хребтом» сибирской экономики и вынуждены нести весь груз проблем, связанных с ее утяжеленной структурой, специализированной на продукции горнодобывающей и металлургической отраслей.

В то же время в последнее десятилетие (с начала XXI века) наметился перелом в тенденциях социально-экономического развития ряда регионов, которые приобрели черты новых «региональных точек роста» Сибири (Новосибирская, Омская области). В этих регионах темпы роста валового регионального продукта и валовой продукции промышленности существенно превышают среднероссийские, в них качественно улучшился инвестиционный климат. Образец инновационного пути развития показывает Томская область. Однако для закрепления этих тенденций и распространения на другие территории требуются новые формы и механизмы региональной политики государства, а также активизация интеграционных процессов – как внутри России, так и на основе международной кооперации.

1.2. Выявлены и уточнены основные конкурентные преимущества и факторы роста Сибири в экономическом пространстве России. Наряду с «традиционными» конкурентными преимуществами (ресурсный потенциал, географическое положение, накопленный промышленный, научно-технический и образовательный потенциал) мы выделили существенно повышающееся значение фактора земельных ресурсов, запасов чистой пресной воды и рекреационных ресурсов. Огромные неиспользуемые резервы территории в срединной и южной полосе Сибири, пригодные для развития индустрии, интенсивного сельского хозяйства, рекреации будут являться мощнейшим потенциальным резервом России, и это может привести к серьезной переоценке конкурентных преимуществ всей Сибири. Серьезными конкурентными преимуществами Сибири являются политическая и этносоциальная стабильность на всех ее территориях (в том числе – в национальных республиках и автономных округах), а также сформировавшиеся в последние годы сильные команды управленческих кадров в регионах во главе с губернаторами новой формации, активные группы региональных бизнес-элит и имеющие большой опыт практической работы межрегиональные структуры.

1.3. Сформулированы основные проблемы, угрозы и барьеры для развития Сибири: суровые природно-климатические условия; особенности хозяйственного освоения (том числе – технологическое отставание большинства секторов экономики макрорегиона); неблагоприятная институциональная среда (в том числе – стимулирование условий для концентрации капитала в европейской части страны и вывоза его за границу и препятствий комплексно-

му и эффективному развитию Сибири). Глобальный финансово-экономический кризис привел к замораживанию в Сибири крупных инвестиционных проектов (в основном, связанных с сырьевым сегментом сибирской экономики), кредитные ресурсы для которых крупные российские компании формировали за рубежом. Весьма сильными потенциальными внешними угрозами для развития экономики и социальной сферы Сибири являются неустойчивая конъюнктура на мировом рынке энергоносителей, а также возможная реализация альтернативных (т.е. вне России) направлений снабжения стран Европы нефтью и газом. Нивелировать негативное значение транспортного фактора для размещения в Сибири новых перерабатывающих производств можно за счет:

- изменений в техническом прогрессе на транспорте;
- кардинального улучшения транспортной доступности большинства регионов Сибири;
- увеличения в отраслевой структуре производств с высокой добавленной стоимостью;
- изменения «центра тяжести» в производственно-технологических и интеграционных связях России.

В этой связи сделан вывод, что *формирование мощной транспортной инфраструктуры по всей территории Сибири*, способной выровнять конкурентоспособность создания здесь комплекса перерабатывающих производств по сравнению с вариантами их размещения в освоенных регионах европейской части России, должно быть *главной и решающей акцией государства по поддержке развития Сибири* в интересах экономической и политической безопасности всей страны.

1.4. Модельные расчеты и проработки сценариев долгосрочного развития Сибири показывают, что здесь главным вектором должно быть для изменение преимущественно сырьевой специализации сибирских регионов на сырьевую перерабатывающую, основанную на инновационной экономике и создании в восточных районах России системы глубокой переработки добываемого здесь сырья и топлива с акцентом на производство продукции с высокой добавленной стоимостью. Это должно быть генеральной линией, и такой путь развития Сибири должен быть практически инвариантен по отношению к различным направлениям и сценариям развития российской экономики.

1.5. Эта цель может быть достигнута двуединым образом: развития собственно сырьевых территорий Сибири и формирования в южном широтном поясе Сибири мощного плацдарма для развития всего сибирского макрорегиона. Обосновано предложение о формировании в южном широтном поясе Сибири *нового крупного центра концентрации экономической активности России*, который расположен в срединной части страны, демпфирует пространственный разрыв между концентрациями основных элементов ее производительных сил, позволяет существенно экономить на транспортных затратах, обеспечивает переход на инновационный путь развития всей Сибири и несет основную нагрузку по реализации новых интеграционных внутрироссийских и международных связей в направлении Средней и Центральной Азии.

1.6. По нашему мнению, сегодня остальному миру выгодно существование Сибири именно как сырьевого придатка, но не как развитого и диверсифицированного макрорегиона. Это связано с заинтересованностью многих стран (особенно, Китая) в поставках из Сибири прежде всего необработанного сырья и топлива, чтобы на этой основе производить на месте продукцию с высокой добавленной стоимостью. Поэтому задача резкой диверсификации существующей сегодня «колониальной» структуры экономики Сибири и создания здесь в экономических и геополитических целях мощного комплекса перерабатывающих производств – это задача исключительно внутрироссийская и в основном с опорой на собственные силы (что не исключает участия иностранного капитала в реализации здесь новых проектов, связанных с переработкой сырья и топлива).

1.7. Требуется создание новой системы преференциальной и селективной социальной политики в регионах Сибири с целью закрепления проживающего здесь населения и привлечения новых трудовых ресурсов. Считаем, что государство обязано провозгласить и оформить в виде федерального закона «О государственной поддержке развития Сибири и Дальнего Востока» свои четко обозначенные позиции по недопущению «обезлюдения» территории на востоке страны и «свертывания» здесь экономического пространства.

1.8. В исследованиях ИЭОПП СО РАН показана несостоятельность концепций, оценок и прогнозов развития Сибири со стороны ряда зарубежных ученых и аналитиков («об ошибочной концепции и практике развития российских и сибирских го-

родов», «о нерыночном освоении российского Севера», «о перенаселенности Сибири», «о потерянных процентах роста СССР и России вследствие сдвига производительных сил страны на Восток»).

1.9. Новосибирская область может рассматриваться интересным модельным регионом – субъектом Российской Федерации, который осуществил собственную модель экономического развития, основанную на реализации основных конкурентных преимуществ данного региона, на эффективных управленческих решениях и технологиях и на воплощении в жизнь принципа «опоры на собственные силы». За последние полвека Новосибирская область трижды сменила свой имидж, роль и значимость в экономической системе страны: от одного из наиболее развитых регионов Российской Федерации в 60–80-е годы прошлого века со специализацией на развитии машиностроения к позиционированию как «нового депрессивного региона» начиная с конца 1980-х годов до окончания 1990-х, и, наконец, вхождение в группу одного из наиболее динамично развивающихся субъектов Российской Федерации с диверсифицированной структурой экономики и с ориентацией на инновационный путь развития начиная с первых лет нового тысячелетия. Уже длительное время темпы роста экономики региона устойчиво превышают среднероссийские, успешно реализуются инвестиционные проекты как в новосибирском мегаполисе, так и на всей остальной территории. В настоящее время Новосибирская область последовательно реализует свою основную миссию, сформулированную автором в Стратегии социально-экономического развития данного региона на период до 2025 года: «Превращение в главный инновационный центр на Востоке России, отвечающий вызовам XXI века, и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны».

1.10. На примере разработки различных стратегических документов по Новосибирской области выявлены основные конкурентные преимущества данного региона; риски, проблемы и угрозы перспективного развития; сформулированы стратегические приоритеты, цели и задачи. Проанализированы возможные сценарии развития; при разработке Комплексной программы социально-экономического развития области на период до 2015 г. показано влияние глобального финансово-экономического кризиса на развитие данного региона и сделан вывод, что диверсифициро-

ванная структура экономики и правильные управленческие решения администрации Новосибирской области привели к тому, что последствия кризиса сказываются здесь существенно меньше, чем в других регионах страны.

2. По системе предплановых исследований тенденций и перспектив социально-экономического развития Сибири

2.1. В советский период исследования тенденций и перспектив развития Сибири были сконцентрированы в двух научных центрах – в Совете по изучению производительных сил (г. Москва) и в Институте экономики и организации промышленного производства АН СССР (г. Новосибирск). Отличительными особенностями исследований, проводимых в ИЭОПП СО АН СССР под общим руководством академика А.Г. Аганбегяна, являлись их комплексность (т.е. взаимоувязанное изучение экономических, социальных, экономико-географических, природно-геологических и т.д. факторов и условий), а также использование современного инструментария (системы моделей территориально-производственного планирования). Целенаправленные разработки института позволили сформировать устойчивое представление об эволюции научной мысли, отражающей различные аспекты жизнедеятельности сибирских территорий, весьма неординарно осваивающихся, обладающих уникальными запасами разнообразных минерально-сырьевых ресурсов и характеризующихся экстремальными погодно-климатическими условиями. Важное место в исследованиях ИЭОПП занимало изучение экономики Сибири как открытой системы, текущее состояние и перспективы которой необходимо рассматривать в органической увязке с экономикой всей страны (эти исследования проводились под руководством академика А.Г. Гранберга). Это позволило на основе расчетов по оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели получить фундаментальные результаты о соотношениях оптимальных с народно-хозяйственных позиций темпов роста экономики, инвестиций, социальной сферы Сибири и страны в целом; о значимости и территориальных особенностях факторов экономического роста. Исследования д.э.н. М.К. Бандмана и его коллег трансформировались в теорию и практику формирования территориально-производственных комплексов. Разработки д.э.н.

Р.И. Шнипера заложили научные основы управления региональными системами. В результате этих и других разработок была создана сибирская школа регионалистики, получившая широкое признание в стране и за рубежом.

Эти исследования послужили надежной научной базой для серьезных практических работ. Так, в институте разрабатывалась программа хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали, и ИЭОПП был головным подразделением при Научном совете АН СССР по проблеме БАМ. Ученые института внесли большой вклад в разработку программы освоения нефтегазовых ресурсов и социально-экономического развития территории Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и программы создания Канско-Ачинского угольного комплекса.

2.2. Важное значение имели Всесоюзные конференции по развитию производительных сил Сибири, которые начиная с 60-х годов прошлого века стали проводиться под общим руководством Сибирского отделения АН СССР. Эти конференции, во-первых, фактически осуществляли научно-техническую и общественную экспертизу исследовательских работ, инженерных и плановых проектировок по важнейшим направлениям и перспективам развития экономики Сибири и ее регионов; во-вторых, в условиях централизованной плановой экономики и партийного руководства народным хозяйством СССР и его регионов, эти конференции, проходившие под эгидой центральных и региональных партийных органов, *приобретали роль политической силы* и их решения и разработки учитывались в практике народно-хозяйственного планирования и непосредственно включались в систему принятия решений. В современных условиях произошло существенное изменение подходов и организационных форм проведения конференций по сибирским проблемам, и они приняли формат «региональных форумов» (зачастую с чисто коммерческим уклоном). Как правило, отсутствует серьезная научная подготовка этих мероприятий, в качестве своей основной задачи организаторы форумов рассматривают лоббирование собственной территории. Мы полагаем, что, с позиции стратегического планирования и рассмотрения наиболее важных и актуальных проблем будущего развития Сибири, сегодня пока еще не найден и не реализован необходимый формат широкого обсуждения планов и перспектив развития этого макрорегиона, который бы имел следствием соответствующую систему принятия решений.

2.3. Особую роль в процессе изучения и управления социально-экономическими процессами на востоке страны в прошлом веке играли *комплексные экспедиции*. Институт «комплексной экспедиции» в наибольшей степени отвечал характеру и особенностям развития сибирских территорий, когда в полевых условиях требовалось привлечение специалистов различного профиля и различных ведомств, чтобы на месте получить представление о направлениях комплексного, а не одностороннего развития восточных регионов. С началом экономических и политических реформ в СССР практика организации комплексных экспедиций прекратилась. Мы считаем, что в современных условиях она должна быть возобновлена, но подход к их организации и работе должен учитывать изменившиеся экономические условия и принимать во внимание роль и заинтересованность бизнес-сообщества в участии и последующей реализации проектов межрегионального и междисциплинарного характера.

2.4. Если оценивать с сегодняшних позиций систему научных исследований тенденций и перспектив развития Сибири, выполненных в советский период, то наряду с ее безусловными достижениями следует отметить ряд дефектов и пробелов. Во-первых, механизмам реализации (в том числе управления и контроля) стратегических направлений развития сибирских регионов уделялось недостаточное внимание. Во-вторых, в этих разработках отчетливо доминировал примат народно-хозяйственных интересов. Социальные, экологические проблемы регионов, вопросы поддержки коренных народов Сибири не были в числе приоритетных. В-третьих, сильная сторона стратегических разработок, связанная с изучением, моделированием и прогнозированием материально-вещественных аспектов развития Сибири, не подкреплялась изучением финансовых аспектов долгосрочного развития, межбюджетных отношений, механизмов мобилизации финансовых ресурсов региональной политики.

2.5. После распада СССР исследования тенденций и перспектив развития Сибири, проводимые в ИЭОПП СО РАН, претерпели серьезные изменения. Во-первых, место и роль Сибири в российской экономике и в системе мирохозяйственных связей были переоценены с учетом новых экономических и политических условий. Особое значение стал иметь геополитический и геоэкономический фактор современного и перспективного развития Сибири и ее регионов. Во-вторых, в институте был начат новый цикл

исследований по региональной политике, по экономическим аспектам федерализма и по приложению теории институционализма к развитию региональных, отраслевых систем и социальных процессов на территории Сибири. В-третьих, развитие Сибири в новых условиях хозяйствования и в рыночной среде стало рассматриваться с учетом баланса федеральных и региональных интересов и формирования и использования новых механизмов реализации ее конкурентных преимуществ, стратегических приоритетов и требуемых для этого институциональных условий. В-четвертых, на первый план вышли социальные процессы и тенденции социального развития сибирских территорий, что было связано с переосмыслением роли человеческого фактора в развитии российской экономики и с необходимостью качественного улучшения человеческого потенциала в регионах Сибири. Все эти исследования формировали серьезную научную базу для развития методологических и методических основ стратегического планирования межрегионального и регионального развития.

2.6. На основе этих разработок были изданы монографии «Экономика Сибири на рубеже веков» и «Сибирь в первые десятилетия XXI века» – фундаментальные издания с систематизацией результатов исследований проблем социально-экономического развития сибирского региона, начатых еще в конце прошлого века. В этих книгах с позиций реалий и вызовов нового века и принципиально изменившейся ситуации в экономическом и политическом развитии России рассмотрены концептуальные положения прошлого и будущего развития Сибири, обоснованы стратегические приоритеты, альтернативы и сценарии долгосрочного социально-экономического развития этого важнейшего макрорегиона страны. Другими фундаментальными изданиями, получившими широкое признание, были три книги из серии «Исследования Новосибирской экономико-социологической школы», посвященные социальным процессам реформируемой России и Сибири, и крупные монографии по институциональным проблемам развития нефтегазового комплекса Сибири. Исследования по новой пространственной структуре сибирского макрорегиона были отражены в серии исследований и публикаций по проблемным регионам ресурсного типа; они нашли практическое применение в разработке методологических и научных основ Федеральной целевой программы развития Нижнего Приангарья.

2.7. В целом можно сделать вывод, что в России сложилась сильная школа научных исследований тенденций и перспектив развития экономики и социальной сферы Сибири, которые выполнялись на мировом уровне научных стандартов (оригинальные разработки теории территориально-производственных комплексов, методы и модели межрегиональных взаимодействий, комплексы отраслевых расчетов и прогнозов и др.). Эти разработки могли и должны были составлять основу стратегических документов развития данного макрорегиона и его территорий. Однако в советский период они не были востребованы в полной мере, так как существовавшие в это время экономический механизм и система принятия решений отторгали подобные новации. В условиях политического и экономического кризиса после распада СССР и в период становления Российской Федерации эти стратегические разработки также оказались никому не нужными: страна и ее регионы жили в условиях решения только текущих критических задач. В то же время необходимый научный задел сибирских научных исследований поддерживался, развивался и был готов для использования при условии изменения экономической ситуации в стране и возникновения потребности в этих работах на федеральном и региональном уровнях. Это было реализовано в последние годы участием ИЭОПП СО РАН в разработке и научном сопровождении Стратегии социально-экономического развития Сибири, стратегий развития ряда сибирских субъектов Федерации, Энергетической и Транспортной стратегий России и других стратегических программных документов.

3. По разработке и использованию стратегических документов социально-экономического развития Сибири

3.1. На постсоветском пространстве были сформированы и утверждены три основных программных документа стратегического развития Сибири: разработанная в 1997–1998 гг. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Сибири на 1997–2005 годы (ФЦП «Сибирь»), утвержденная в 2002 г. решением Правительства РФ Стратегия экономического развития Сибири на период до 2020 года и утвержденная в 2010 г. новая версия Стратегии Сибири до 2020 г. При формировании ФЦП «Сибирь» были учтены современная экономическая ситуация в стране, особое экономическое и геополитическое положе-

ние Сибири, целесообразность поиска нетрадиционных путей выхода ее регионов из кризиса, необходимость усиления интеграционных процессов сибирских субъектов Федерации. В основу регионального раздела (тома) Программы были положены предложения республик, краев, областей и автономных округов сибирского макрорегиона. По своему замыслу ФЦП «Сибирь» была направлена, во-первых, на решение крупных геостратегических, политических, экономических, социальных, экологических, научно-технических проблем федерального уровня; во-вторых, на всестороннюю интеграцию республик, краев, областей, автономных округов Сибири и активизацию взаимодействия с другими регионами России, экономического сотрудничества с зарубежными странами, прежде всего СНГ и АТР; в-третьих, на создание более эффективного механизма экономического саморазвития макрорегиона с учетом его особенностей. В целом были использованы достаточно прогрессивные идеи и подходы относительно стратегических целей, задач и перспектив развития этого макрорегиона.

3.2. В то же время разработка ФЦП «Сибирь» показала особую сложность данной Программы, которая не укладывалась в традиционные представления о целевых комплексных программах, действовавших в то время. На этом этапе достаточно отчетливо проявились несовпадения интересов федерального Центра в лице некоторых его министерств и ведомств и интересов сибирских территорий. Несмотря на многочисленные обращения разработчиков Программы к администрациям сибирских субъектов Федерации с просьбой представлять в ФЦП «Сибирь» только важнейшие проекты и программы федеральной и межрегиональной значимости, выдвинутые ими предложения были перегружены объектами локального значения с завышенными финансовыми запросами. Оказалось явно недостаточно предложений по интеграционным проектам, объединяющим усилия нескольких регионов. «Региональный том» ФЦП «Сибирь» был обесценен тем, что республики, края, области, автономные округа Сибири рассматривали эту общесибирскую программу в основном как попытку получить дополнительное финансирование из федерального бюджета с целью решения текущих проблем.

Сложности, выявившиеся при разработке ФЦП «Сибирь», являлись следствием объективной ситуации в Российской Федерации в конце прошлого столетия, заключавшейся в том, что *интеграционные процессы не могли адекватно развиваться в усло-*

виях экономического кризиса. Интеграция требует серьезного перераспределения ресурсов и их объединения, но в то время, во-первых, в федеральном бюджете отсутствовали средства для поддержки крупных межрегиональных интеграционных проектов, и, во-вторых, сибирские регионы сами не были готовы к тому, чтобы выделять часть своего бюджета на решение межрегиональных проблем, на реализацию интеграционных мероприятий, на помощь слабым соседним территориям и т.д.

3.3. Однако в целом разработки по ФЦП «Сибирь» сыграли важную роль. Во-первых, они показали, что значимость межрегиональных интеграционных процессов может существенно возрасти в условиях выхода страны из кризиса и при переходе на траекторию стабильного развития и что к этому нужно заранее готовиться и заранее отрабатывать различные подходы. Во-вторых, они дали возможность накопить новые методические подходы к реализации стратегических направлений развития Сибири и сформировать необходимую информационную базу.

3.4. Проект Стратегии развития Сибири был разработан по поручению Президента Российской Федерации от 26 декабря 2000 г. Стратегия была утверждена Правительством РФ в июне 2002 г., однако, к сожалению, она не стала в дальнейшем руководством к действию ни для федеральных и региональных органов управления, ни для бизнеса, поскольку в ней были слабо отражены институциональные условия и механизмы реализации. Построенный по старым «отраслевым» шаблонам этот документ терял адресность. В то же время принятая Стратегия не была и политическим документом, так как в ней не была выражена четкая позиция федерального центра по отношению к проблемам Сибири. Это явилось следствием того, что подготовленный сибирскими разработчиками на достаточно прогрессивных принципах проект Стратегии в дальнейшем подвергся кардинальной редакции со стороны Министерства экономического развития и торговли РФ и превратился в банальный документ, построенный по традиционному «госплановскому» шаблону. Другая группа причин провала первой («правительственной») версии Стратегии развития Сибири была связана с общим дефектом социально-экономической политики государства, заключающимся в преобладании макроэкономического подхода и недоучете региональных аспектов структурной, социальной, инвестиционной, научно-технической политики России. В Министерстве экономического

развития и торговли РФ проблемы регулирования территориального развития страны отошли на второй план; отсутствовала Стратегия территориального (пространственного) развития России, с которой должны корреспондировать стратегии развития макрорегионов и федеральных округов. Пассивное отношение к разработке Стратегии, обсуждению ее основных положений, участию в диалоге с федеральными министерствами и ведомствами проявили как субъекты Федерации, так и представители крупного бизнеса. В результате принятый Правительством РФ вариант Стратегии «провис», «провалился» в противоречия между интересами центра, регионов, частного бизнеса и населения.

3.5. В этих условиях в 2005 г. руководство Сибирского федерального округа приняло решение разработать новую (вторую) версию Стратегии социально-экономического развития Сибири, которая получила название «Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста», что в целом отражало основную направленность данного документа. Сквозным структурообразующим элементом этой версии Стратегии являлся «инвестиционный проект», и в этом заключалось важное и принципиальное отличие от утвержденной в 2002 г. Стратегии. На основе экспертных оценок было отобрано около тридцати крупных межрегиональных и региональных проектов, относящихся к разным сегментам экономики и социальной сферы и предлагаемых к реализации как частным бизнесом, так и федеральными органами управления. Были детально проработаны вопросы новой социальной политики на территории Сибири (что отсутствовало в первой версии Стратегии), подготовлены обоснованные предложения по институциональным условиям и механизмам реализации, более четко проработан территориальный «срез» перспективного развития Сибири. В результате был сформирован программный документ, в большей степени отвечающий требованиям, предъявляемым к долгосрочным стратегиям, и он в целом получил поддержку как со стороны всех субъектов Федерации макрорегиона, так и Министерства регионального развития РФ. На основе данного документа предполагалось разработать Федеральную целевую программу социально-экономического развития Сибири, однако эта идея не нашла поддержки ни в Министерстве экономического развития, ни в Министерстве финансов Российской Федерации. В итоге вторая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири (несмотря

на ее очевидно более прогрессивный характер по сравнению с принятой первой «правительственной» версией) не могла быть востребована ни властью, ни бизнес-сообществом, поскольку не получила официального признания на федеральном уровне.

3.6. Новый этап в модернизации Стратегии Сибири наступил в 2008 г., когда в Правительстве РФ было принято решение о доработке принятой в 2002 г. «правительственной версии» с внесением туда необходимых изменений, связанных с более четкой формулировкой основных целевых установок и механизмов реализации. В результате совместной работы Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, Сибирского отделения РАН, Министерства регионального развития РФ и Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» была подготовлена и в июле 2010 г. утверждена Правительством РФ новая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г., в которой в целом удалось учесть интересы федерального Центра, сибирских регионов, населения и бизнес-сообщества.

3.7. Почти десятилетний опыт разработки различных версий Стратегии развития Сибири показал, что обязательными фрагментами (блоками) стратегий развития макрорегионов / федеральных округов России должны быть:

- анализ конкурентных преимуществ, вызовов и угроз, формулировка стратегических целей, приоритетов и долгосрочных задач;
- оценка современного и перспективного позиционирования макрорегиона (включая прогноз развития внешнеэкономических связей);
- разработка сценариев перспективного развития, учитывающих позиционирование данного макрорегиона в экономике России и в системе мирохозяйственных связей. Обоснование количественных параметров сценариев должно осуществляться на основе расчетов по экономико-математическим моделям и подкрепляться балансовыми расчетами эффективного использования ресурсов многоцелевого назначения;
- разработка предложений по приоритетным межотраслевым направлениям развития макрорегиона (включая вопросы реализации крупных инвестиционных проектов в процессе трансформации экономически активного пространства; развитие инновационной системы; инженерной, финансовой инфраструктуры; фор-

мирование благоприятной среды развития предпринимательства; решение экологических проблем);

- разработка предложений по формированию новой социальной политики, комфортной среды обитания человека и совершенствованию системы расселения;
- разработка предложений по региональным проекциям реализации Стратегии (включая синтез основных положений стратегий субъектов Федерации, входящих в состав данного макрорегиона);
- разработка предложений по совершенствованию межрегиональных взаимодействий и сотрудничества как внутри данного макрорегиона, так и с субъектами Федерации других (особенно смежных) макрорегионов России;
- разработка предложений по институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии.

Стратегии перспективного развития макрорегиона должны быть построены на принципах существенного повышения конкурентоспособности субъектов Федерации, городов и предприятий, на принципах государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса. Крупные инвестиционные проекты должны «пронизывать» основные блоки Стратегии и оцениваться как с позиции их экономической эффективности и направленности на реализацию основных конкурентных преимуществ данного макрорегиона, так и с точки зрения по крайней мере не ухудшения социальной и экологической ситуации в регионах в результате их реализации.

Принципиальное значение имеет отстаивание в стратегиях макрорегионов позиций, которые должны привести к изменению федерального законодательства, подзаконных актов и иных решений, если это на самом деле отвечает как интересам развития конкретных территорий, так и в итоге – всей страны, если это экономически обосновано и укладывается в общую концепцию институциональных преобразований. Отрицательная реакция центральных министерств и ведомств на такие предложения по причине якобы невозможности корректировки федеральных «правил игры» находится в противоречии с принципами федерализма, которые предполагают участие регионов и гражданского общества в совершенствовании федерального законодательства. С другой стороны, такие предложения не должны предоставлять

тем или иным макрорегионам необоснованных преимуществ на экономическом и правовом поле России.

3.7. Опыт разработки Стратегии Сибири показал, что формирование реального стратегического планирования в современной России – это не просто бюрократическая работа центральных министерств и ведомств, и не просто академические изыскания ученых. Это – нелегкий путь согласования интересов, выработки единых позиций, поиска компромиссов.

4. По институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии развития Сибири

4.1. Система управления ходом реализации Стратегии должна рассматриваться как важное направление совершенствования всей системы регионального управления в Сибирском федеральном округе в единстве ее финансовых, институциональных, организационных и кадровых аспектов и как важнейший элемент формируемой на территории Сибири системы стратегического планирования.

4.2. В отличие от прежних разработок по перспективам развития Сибири, должны быть изменены роль и функция государственной поддержки разработанных программных документов. Акцент следует делать не на выделении ресурсов для их реализации, а на создании и поддержке необходимых институциональных условий для привлечения финансовых ресурсов от частных инвесторов (отечественных и зарубежных), государственных компаний и населения. Целесообразно ставить вопрос не о перераспределении рентных потоков в Сибирь (в современных условиях это трудно реализуемо, так как отсутствуют соответствующие механизмы и перераспределительные отношения), а о возможностях использования для поддержки Стратегии развития Сибири части средств Стабилизационного фонда, источником которого является природная рента от добычи нефти, газа и других минеральных ресурсов.

4.3. Принципиальное значение имеет стратегическое партнерство с крупным бизнесом, который должен принять на себя значительную нагрузку по реализации основных инвестиционных проектов Стратегии, а также в реализации ряда социальных программ. Это предполагает как использование новых механизмов учета интересов крупного бизнеса в таком стратегическом парт-

нерстве с властью, так и контроль за формами и методами эксплуатации частными компаниями природных ресурсов, с тем чтобы государственные интересы и интересы населения Сибири также не нарушались.

4.4. Успешная реализация Стратегии возможна только при условии непосредственного вовлечения в этот процесс администраций субъектов Федерации и крупных городов, что предполагает их участие как в софинансировании отдельных мероприятий и создании преференциальных условий для реализации отдельных проектов, так и в управлении и контроле за ходом реализации Стратегии развития Сибири, равно как и их ответственность за принятые обязательства.

4.5. Институциональные условия реализации Стратегии Сибири включают в себя комплекс механизмов, направленных на достижение основных целей Стратегии и реализации главных конкурентных преимуществ этого макрорегиона. Общими целями институциональных преобразований являются повышение конкурентоспособности сибирских регионов, эффективности хозяйственной деятельности на территории Сибири, уровня жизни и предпринимательской активности населения, существенное улучшение качества регионального управления.

4.6. Основная направленность институциональных преобразований связана с формированием норм, правил и процедур реализации тех основных целей и задач, которые сформулированы в данной Стратегии. Институциональные преобразования предполагают:

- формирование норм и правил, отражающих специфические особенности функционирования и развития экономики и социальной сферы Сибири;
- разработку процедур реализации отмеченных выше норм и правил – разрешение конфликтных ситуаций, связанных с наличием разных интересов у сторон, вовлеченных в проекты и процессы, связанные с осуществлением настоящей Стратегии;
- создание системы организаций, структурирующих взаимодействие хозяйственных единиц и органов системы государственного управления и контроля в соответствии с принятыми нормами, правилами и процедурами их реализации.

4.7. Инвестиционные проекты, которые должны реализовываться в рамках Стратегии, должны быть разделены на три группы: «ядро» – производственные проекты, обеспечивающие наи-

больший мультипликативный эффект с точки зрения экономики и России и Сибири; инфраструктурные проекты, финансирование которых будет осуществляться государственными и/или частными компаниями (отечественными и зарубежными); «социальные» или «обеспечивающие» программы и проекты.

4.8. На региональном и межрегиональном уровнях необходимо произвести экспертизу всех проектов, предполагаемых к осуществлению на данной территории, с точки зрения их соответствия экологической безопасности и требованиям по балансам трудовых ресурсов, земельных площадей, энергетических мощностей, других мощностей инженерной инфраструктуры, дорожной сети при их одновременной реализации. Необходимо также выполнить экспертизу и оценку сбалансированности дополнительных инвестиционных проектов, не включенных в Стратегию, но предлагаемых к реализации администрациями субъектов Федерации или частными компаниями. При обосновании конкретных инвестиционных проектов следует обеспечить расчет показателей их «общественной эффективности» наряду с традиционными характеристиками коммерческой эффективности.

4.9. Новыми институтами и механизмами реализации «производственной» части Стратегии Сибири должны быть *территориально-производственные кластеры* как новая форма организации и взаимодействия хозяйствующих субъектов и иных организаций в процессе создания конкурентоспособных региональных точек роста в данном макрорегионе.

4.10. При обосновании включения в Стратегию производственных инвестиционных проектов должен быть обеспечен переход от конкурсных отборов отдельных инвестиционных проектов к формированию *портфеля (совокупности) инвестиционных проектов регионов* в рамках региональных инвестиционных программ экономического развития, что даст возможность реализовать важнейшие стратегические приоритеты развития Сибири и расположенных на ее территории субъектов Федерации.

4.11. Вторая и третья группы проектов Стратегии социально-экономического развития Сибири («инфраструктурные» / обеспечивающие и «социальные» проекты) могут формироваться в виде реализации:

- проекта «Развитие человеческого потенциала как приоритетное направление социальной политики в Сибири» (в том числе в области образования, культуры, науки);

• программы сокращения «зон бедности» и межрегиональных неравенств в Сибирском федеральном округе;

• программы формирования и развития транспортной и логистической инфраструктуры в Сибири;

• программы поддержки деловой активности, малого и среднего бизнеса в регионах Сибири и расширения среднего класса как фактора стабильности и роста внутреннего рынка.

Эти группы проектов и программ должны реализовываться за счет федерального и региональных бюджетов, внебюджетных средств при привлечении средств государственных и частных компаний в рамках государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса.

По нашему мнению, финансирование таких проектов должно быть сконцентрировано вокруг новой *Федеральной целевой программы «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири»*. Важнейшей задачей этой ФЦП должно быть сокращение «зон бедности», подтягивание наиболее отставших сибирских территорий посредством стимулирования экономического роста и источников их саморазвития, а также создание инфраструктурных условий успешного развития бизнеса (транспортная, логистическая, инновационная, финансовая инфраструктура в регионах Сибири).

4.12. Новым подходом, который целесообразно осуществить на втором этапе реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири, может быть создание на уровне Сибирского федерального округа *Сибирского фонда регионального развития* как аналога структурных фондов региональной политики Европейского сообщества. Средства такого фонда должны использоваться для финансирования «социальных» и «обеспечивающих» (инфраструктурных) проектов и программ Стратегии развития Сибири. Использование средств данного фонда должно иметь строго целевой характер и быть основано на жестком отборе проблемных регионов и на принципах софинансирования со стороны региональных властей. Источниками средств может служить для региональных бюджетов эмиссия облигаций на срок 10 лет и более и/или передача объектов собственности в управление фонда. Для оформления процедур использования данного фонда целесообразно заключение *межрегиональных конвенций* между сибирскими субъектами Федерации.

4.13. Принципиально важное значение для реалистичности и успеха реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири имеет изменение институциональных условий и совершенствование механизмов реализации долгосрочных программ в топливном и сырьевом сегментах экономики Сибири и, особенно, в нефтегазовом секторе. В нефтегазовом комплексе Сибири следует обеспечить реализацию следующих принципиальных особенностей институциональных систем, связанных с освоением и использованием минерально-сырьевых ресурсов:

- доминирование критериев социально-экономической эффективности при определении направлений вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья и наличие ограничений применения чисто рыночных процедур и механизмов;
- наличие развернутого свода норм и правил, регламентирующих технические и геологические аспекты освоения и использования ресурсов углеводородного сырья;
- обеспечение ясности и непротиворечивости правил и процедур, определяющих особенности освоения и вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов;
- регулирование отношений между государством и недропользователем на основе норм гражданского права и наличие разветвленной системы процедур, обеспечивающих решение проблемы социального выбора;
- стабильность условий предоставления прав на пользование недрами.

4.14. Центральное место в формировании институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири должно занимать четкое разделение границ ответственности и функций государства (в лице федеральной и региональных властей) и частного бизнеса. Для улучшения инвестиционного климата в регионах, инициирования деловой активности, поддержки малого и среднего бизнеса, реализации региональных экономических и социальных программ должны создаваться институциональные структуры на стыке интересов власти, бизнеса и населения. В Стратегии социально-экономического развития Сибири отмечалось, что сотрудничество в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) должно обладать следующими ключевыми признаками:

• взаимодействие сторон должно быть закреплено на официальной, юридической основе (в рамках соглашений, договоров, контрактов и т.п.);

• партнерский, равноправный характер сотрудничества указанных сторон (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);

• четко выраженная публичная, общественная направленность (его главной целью должно быть удовлетворение государственного интереса);

• процесс реализации проектов на основе ГЧП предполагает консолидацию, объединение активов (ресурсов и вкладов) сторон;

• распределение финансовых рисков и затрат, а также достигнутых в ГЧП результатов между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах.

Одной из форм государственно-частного партнерства могут быть государственные корпорации, являющиеся коммерческими организациями, ориентированными на оказание услуг обществу, находящимися под контролем государства и несущими основные финансовые риски. Подобные корпорации могут создаваться в отраслях с низкой инвестиционной привлекательностью или повышенными рисками и большими сроками окупаемости вложений (например, в сфере развития производственной или транспортной инфраструктуры).

Другой формой использования принципов корпоративного управления при реализации Стратегии развития Сибири должно быть создание в субъектах Федерации (или в группе субъектов Федерации) корпораций (агентств) регионального развития как организаций, работающих в треугольнике «власть – бизнес – население».

4.15. Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири должна опираться на рыночные механизмы и институты. Формирование институциональных условий реализации Стратегии развития Сибири будет требовать определенных трансформаций банковско-финансовой системы макрорегиона, которые могут осуществляться по двум направлениям:

• создание в Сибири крупного регионального банка инноваций и развития как центра финансового обеспечения экономической деятельности в регионе: крупных межотраслевых корпораций, вертикально-интегрированных групп, холдингов, ФПГ,

перспективных малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

• совершенствование микрофинансовых кредитных институтов (почтовые отделения, оказывающие банковские услуги; институты городской и сельской кредитной кооперации; региональные союзы кредитной кооперации).

4.16. Функции межведомственной и межпроектной координации Стратегии развития Сибири и контроль за ходом ее реализации целесообразно возложить на созданный в Сибирском федеральном округе Высший экономический совет. Для оперативного управления ходом реализации Стратегии и контроля требуется сформировать специальную исполнительную дирекцию.

4.17. Для повышения обоснованности принятия решений при оценке эффективности реализации проектов и мероприятий Стратегии развития Сибири, при общей оценке тенденций социально-экономического развития в регионах Сибирского федерального округа необходимы разработка и внедрение системы мониторинга за ходом реализации Стратегии, основанной на современных прогнозно-диагностических моделях, базах данных и ГИС-системах.

4.18. Особое внимание следует обратить на разработку и внедрение в масштабах Сибирского федерального округа целостной и унифицированной системы переподготовки управленческих кадров для региональных администраций, в том числе с учетом их участия в разработке и реализации стратегических документов регионального развития. Другое важное направление – активное вовлечение общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Сибири.

5. По разработке и реализации региональных и городских стратегий, программ и перспективных планов

5.1. На примере Новосибирской области, ее городов и муниципальных образований удалось отработать типовую схему разработки и конструирования стратегических документов регионального и муниципального развития. Независимая экспертиза стратегических документов социально-экономического развития Новосибирской области показала высокий уровень их разработки

и соответствие мировым стандартам формирования аналогичных документов. Стратегия и среднесрочная программа стали основными рабочими инструментами в администрации Новосибирской области и ориентиром для бизнес-структур, потенциальных инвесторов и всего населения данного региона.

5.2. Успех в разработке и реализации стратегических документов регионального и муниципального развития в Новосибирской области определялся тремя основными факторами:

• высоким научным уровнем разработчиков данных документов и используемым современным научным инструментарием;

• активной позицией органов власти, инициировавших данные разработки с четкой целью их непосредственного использования в качестве основного инструмента в системе регионального управления и в процессе его совершенствования. Опыт показал, что разработка стратегий и комплексных программ просто «по указке сверху» изначально обречена на неудачу, так же как и их разработка только в недрах самих администраций без привлечения квалифицированной команды внешних экспертов;

• активным вовлечением в процесс разработки, обсуждения и утверждения программных документов регионального и муниципального уровней самого широкого круга «стейкхолдеров» (заинтересованных лиц) в виде бизнес-структур, научного сообщества и институтов гражданского общества.

5.3. Решающее значение в разработке стратегий и среднесрочных программ социально-экономического развития субъектов Федерации, городов и муниципальных образований имеет четкое и объективное выявление их конкурентных позиций и на этой основе выработка стратегических альтернатив перспективного развития. При этом выявление конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований должно базироваться на предельно объективных позициях, что требует проведения сравнительного анализа тенденций их развития на фоне других территорий (особенно, смежных) и в сопоставлении с конкурентными позициями последних. Это – исходный и главный пункт всей системы стратегических разработок, ибо неправильно определенный «диагноз» преимуществ и недостатков данной территории чреват неверно выбранными на их основе направлениями перспективного развития. Аналогичные последствия будут иметь чрезмерное преувеличение тех или иных конкурентных преимуществ, равно как и преуменьшение имеющихся рисков и угроз.

5.4. Объективность, системность и комплексность в разработке региональных и муниципальных стратегий и программ могут быть достигнуты только на основе:

- использования современного научного инструментария в виде специально разработанных для этих целей экономико-математических моделей различного типа (эконометрические макромодели, межотраслевые модели, имитационные модели) и создания для функционирования таких моделей серьезной информационной базы;
- формирования сценариев перспективного развития, отражающих различные последствия для социально-экономической системы региона или муниципалитета тех или иных внешних факторов или угроз либо моделирующих ту или иную экономическую стратегию и политику (инвестиционную, социальную, инновационную) в данном регионе/городе. Параметры таких сценариев должны рассчитываться на основе модельных экспериментов с помощью экономико-математических моделей, а не просто оцениваться экспертно путем логических умозаключений;
- построения и анализа балансов ресурсов многоцелевого назначения и прогноза основных показателей этих балансов на выбранный прогнозный период (балансы трудовых ресурсов, балансы производства и потребления топлива и энергии и т.д.). При переходе к более низкому уровню территориальной иерархии особое значение имеет тщательное рассмотрение проблем инженерной инфраструктуры и всей системы жизнеобеспечения городов, муниципальных образований и поселений.

5.5. Формулировки миссии, генеральной цели, стратегических целей, задач региональных и муниципальных стратегий и программ должны предусматривать социальную доминанту всей системы целеполагания. Социальная направленность программных документов регионального и муниципального развития должна быть не формальной («в угоду требованиям общества»), а стержневой и основополагающей. В силу этого центральное место в них должно занять обоснование направления развития и укрепления «человеческого потенциала» данного региона / муниципалитета. Прогноз социального развития территории должен осуществляться не изолированно, а во взаимосвязи с основными параметрами экономического развития, что также возможно только на основе использования модельного инструментария. Важнейшей составной частью такого прогноза должен быть прогноз

социальной структуры общества, проживающего на территории региона/муниципалитета.

5.6. Наш опыт показал реальную возможность и эффективность при разработке стратегических документов регионального и муниципального развития ориентации на местные кластерные инициативы и на обоснование включения в них территориально-отраслевых кластеров как новой прогрессивной формы организации и взаимодействия хозяйствующих и иных субъектов на территории. Кластерная политика должна заменять традиционные методы и инструменты промышленной политики, однако обоснование и выделение территориально-отраслевых кластеров должно быть основано на осознанной инициативе вхождения в них взаимосвязанных производственных, финансовых, инфраструктурных, учебных и иных структур.

5.7. Региональные и муниципальные стратегии и программы должны содержать «золотую середину» между конкретикой и обобщениями. Иными словами, с одной стороны, они не должны быть перегружены отражением буквально всех сторон регионального развития с подробным описанием даже самых незначимых проблем или объектов[1]. С другой стороны, они не должны готовиться только в академической обстановке и с использованием лишь данных официальной статистики и официальных документов органов власти. Необходима «полевая работа», связанная с посещением предприятий, встречами с потенциальными инвесторами, обсуждением предварительных материалов в ходе различных совещаний и слушаний. Все это будет насыщать данные документы реальными фактами, оценками, прогнозами, однако степень их детализации не может быть чрезмерной.

5.8. Разработка региональных и муниципальных стратегий и программ неизбежно будет сталкиваться с разными позициями

---

[1] Опыт показывает, что лучший способ погубить любую региональную стратегию – это «утопить» ее в мелочах. Сам формат этого документа ориентирован на отражение в нем только наиболее значимых для социальной и экономической ситуации в регионе процессов, явлений и объектов. Между тем понятно желание значительного числа предпринимателей, управленцев, политиков, граждан увидеть себя и свою проблему в стратегии. Поэтому важной задачей разработчиков стратегии и местных органов является деликатное и доказательное объяснение оппонентам нецелесообразности перегрузки документа частностями и отсылка их к другим управленческим документам более низкого уровня, где та или иная проблема должна найти свое решение.

сторон, с разным видением перспектив, с попытками лоббирования тех или иных интересов в данных документах. Это – естественный процесс, которого не следует бояться и, тем более, избегать. Однако этими процессами нужно умело управлять путем организации различных согласительных процедур и соглашений. Часто в ходе подобных «стычек» и дискуссий на самом деле вырабатывается единственно верное решение, основанное на поиске баланса интересов.

5.9. Формирование эффективной системы стратегического планирования в субъекте Федерации и входящих в его состав муниципальных образованиях возможно только при ее сильном кадровом обеспечении и создании необходимых институциональных условий и структур. С этой целью в администрациях субъектов Федерации и муниципальных образований требуется создание специальных департаментов по стратегическому управлению и планированию с очень широкими функциями и полномочиями. Только в этом случае возможно уйти от попыток узковедомственного подхода профильных департаментов региональных администраций «навязать» свое видение решения тех или иных проблем в данных документах, которые по своей природе имеют комплексный и системный характер. Все это должно сопровождаться формированием законодательной базы стратегического планирования в регионе/муниципалитете в виде специальных местных законов, а также формированием необходимой информационной базы, дополняющей данные статистических органов. Для действенной реализации намеченных стратегических направлений перспективного развития целесообразно формирование на региональном и муниципальном (возможно – на межмуниципальном) уровнях новых институциональных структур региональной политики и стратегического планирования – Агентств регионального развития, Центров инвестиционных программ и т.д., которые, не находясь в структуре органов власти, должны содействовать реализации стратегических, инвестиционных и кластерных инициатив на местном уровне. Однако их функционирование возможно только при наличии в штате таких организаций сильных и профессиональных управленцев, имеющих опыт стратегического планирования, построения бизнес-планов, привлечения инвесторов и т.д. Задача местной власти – организовать на конкурсной основе рекрутинг таких кадров высшей квалификации, их подготовку и переподготовку.

5.10. Важное значение в реализации разработанных региональных стратегий и программ имеют их грамотное дальнейшее «сопровождение», организация системы мониторинга и контроля за ходом программных мероприятий, а также организация эффективной и «агрессивной» системы «брендирования» данного региона/муниципалитета во внешней среде с использованием стратегических разработок. Идеальной ситуацией является, когда к этому привлечена организация-разработчик данных документов, что повышает ее ответственность за собственную разработку. В то же время опыт показывает, что пока в России во всех регионах относительно слабо работают системы мониторинга и оценки региональных программ, хотя в других странах с богатым опытом стратегического планирования это является их ключевым и эффективно действующим элементом. Поэтому требуются дополнительные исследования и разработки по формированию подобных систем оценки и мониторинга региональных программ и стратегий, учитывающих российскую специфику, законодательную базу и особенности систем управления на субфедеральном и муниципальном уровнях.

5.11. Механизмы реализации и управления региональными стратегиями и программами должны, с одной стороны четко отражать имеющиеся полномочия и финансовые ресурсы данного уровня территориальной иерархии, с другой – формировать «заказ» на соучастие в реализации данной стратегии и программы бюджетов вышестоящих уровней, а также на привлечение внебюджетных источников. Это должно сопровождаться четким обоснованием выгод от подобного внешнего софинансирования. Здесь большое значение имеет грамотное и неформальное использование принципов государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса на данной территории. Участие «стейкхолдеров» в формировании систем стратегического планирования в регионах /муниципалитетах не должно ограничиваться только обсуждением принципов и направлений разработки программных документов. Это участие должно быть материализовано в конкретных инвестиционных проектах и в социальных инициативах. При этом важен «портфельный принцип» реализации региональной инвестиционной программы, предусматривающий реализацию инвестиций с приоритетом на выделенных стратегических направлениях регионального развития.

6. По формированию систем регионального мониторинга

6.1. Эффективность реализации региональной политики и стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях в существенной степени определяется наличием надежной информационной базы, что дает возможность оперативно отслеживать и корректировать тенденции социально-экономического развития, влиять на развитие как кризисных ситуаций, так и зарождающихся «точек роста». В условиях глобализации и «информационной революции» управленческие решения в федеральном Центре и в регионах должны базироваться на самых современных достижениях в области информационных технологий, методов хранения и переработки больших объемов информации, эффективной визуализации информационно-аналитических материалов, на достижениях экономико-математического моделирования и прогнозирования экономических и социальных процессов. В конечном итоге все это аккумулируется в федеральные и региональные системы социально-экономического мониторинга.

6.2. Объектом регионального мониторинга должны быть не просто обезличенные регионы и не просто региональное и межрегиональное развитие. Ключевым здесь является понятие «мониторинга региональных ситуаций и проблем», под которым понимается специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа статистической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем.

6.3. Региональный мониторинг может не только тематически, но и организационно входить в единую структуру прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации и ее отдельных регионов и в создаваемые в них системы стратегического планирования, поскольку показатели, данные и индикаторы мониторинга должны формировать информационную основу стратегического планирования, а выводы, полученные в ходе мониторинговых работ, должны использоваться для формирования гипотез и сценариев среднесрочных и долгосрочных прогнозов.

Региональный мониторинг требует логичного продолжения в виде построенного на его информационной базе прогноза развития конкретного региона или прогноза территориального развития страны.

6.4. С точки зрения логики процессов управления, региональный мониторинг – более общее понятие, чем региональная диагностика, которая может реализовываться как самостоятельная управленческая задача, но, в общем виде, является важнейшим элементом системы мониторинга. Мониторинг предполагает не только выявление проблем и направлений их решения, но и включает также механизмы контроля за реализацией тех или иных процессов, контроля за исполнением решений, управленческих корректировок, подготовку предложений по принятию экстренных мер по предотвращению кризисных ситуаций или смягчению их негативных последствий. Региональный мониторинг в своем «идеальном виде» является неотъемлемой составной частью самой системы регионального управления, в то время как региональная диагностика реализует более узкие управленческие задачи.

6.5. Важнейшей составной частью построения любой мониторинговой системы является выбор набора индикаторов, на основе которого будут производиться оценки тех или иных региональных ситуаций или остроты конкретных проблем. Особое внимание должно уделяться использованию индикаторов, способных «улавливать» возникновение негативных тенденций в экономике и социальной сфере или явно «сигнализирующих» о начале зарождения кризисных ситуаций. Система индикаторов должна обеспечивать формализованный подход к оценке тех или иных тенденций или процессов; выбор индикаторов и объектов оценки должен обеспечивать оперативность мониторинговых работ и простоту подготовки и сбора информации для оценки; система индикаторов должна обеспечивать максимальную однотипность оценки тех или иных процессов для возможности сопоставления достигнутых значений индикаторов; система индикаторов и механизма оценки должна быть адаптирована к смене приоритетов и уточнению целей экономической, социальной и налогово-бюджетной политики.

6.6. Формирование адекватного и репрезентативного набора индикаторов для любой мониторинговой системы – это весьма непростой процесс, требующий хорошего знания объ-

екта исследования и происходящих процессов. Эти процедуры выбора не могут осуществляться по единому шаблону. Зачастую приходится идти на включение качественных показателей по ряду процессов или тенденций, которые трудно оценить количественно. Тем не менее соединение воедино качественной и количественной информации, в принципе, возможно. На сегодня имеются достаточно интересные предложения по работе с «нечеткими» качественными индикаторами, и такие процедуры могут быть важной составной частью систем регионального мониторинга.

6.7. Даже в случае использования самой совершенной технической основы систем регионального мониторинга (мощная компьютерная сетевая основа, использование ГИС- и интернет-технологий, дистанционное зондирование на базе аэрокосмических съемок, развитая СУБД и хорошо организованная система получения, хранения и использования региональных данных и т.д.) для эффективной организации мониторинговых работ этого будет недостаточно. Государственное регулирование регионального развития требует неординарных подходов к оценке региональных ситуаций, проведения независимых экспертиз по самым различным экономическим, финансовым, технологическим, природоохранным проблемам, осуществления экспресс-опросов и проведения специальных социологических исследований, использования новых мониторинговых методов и средств. Для этих целей необходимо серьезное научное сопровождение региональных мониторинговых систем базовыми институтами Российской академии наук и ведущими вузами страны.

6.8. При формировании Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа организация работ в рамках социально-экономического блока данного Центра должна вестись по следующим основным направлениям: 1) мониторинг социально-экономического развития субъектов Федерации, расположенных на территории Сибирского федерального округа, на основе использования данных о социально-экономических процессах в регионах СФО, формируемых в рамках проведения ежегодных, квартальных и месячных работ Госкомстата РФ и его региональных подразделений; 2) мониторинг развития муниципальных образований, который целесообразно организовать на базе специа-

лизированных информационных систем субъектов Федерации и непосредственно в их администрациях; 3) проведение социологических опросов и анкетирований для получения информации о характере распространении конкретных социально-экономических проблем в сибирских регионах или для оценки конкретных ситуаций в тех случаях, если они не фиксируются в показателях официальной статистики; 4) получение оценок влияния реализации конкретных инвестиционных проектов или программ крупных корпораций на социально-экономическую ситуацию в регионах Сибирского федерального округа; 5) осуществление частных социально-экономических экспертиз.

6.9. Важнейшей целью функционирования блока социально-экономического мониторинга в рамках Центра мониторинга СФО является совершенствование системы регионального управления и стратегического планирования на уровне всего макрорегиона и каждого субъекта Федерации с возможным распространением этого процесса на города и административные районы. Однако функционирование Центра мониторинга не должно подменять работу органов государственной статистики и региональных администраций по оценке социально-экономических процессов на соответствующей территории. Центр мониторинга СФО не должен брать на себя функции осуществления тотального (всеобщего) социально-экономического мониторинга в каждом конкретном сибирском регионе, это должно осуществляться в аналитических центрах администраций субъектов Федерации, а задача Центра – научное сопровождение формирования таких мониторинговых систем в регионах Сибири.

ЛИТЕРАТУРА

Аганбегян А.Г., Багриновский К.А., Гранберг А.Г. Система моделей народнохозяйственного планирования. – М.: Мысль, 1972. – 348 с.

Автоматизированная система плановых расчетов / под ред. Н.П. Лебединского. – М.: Экономика, 1980. – 174 с.

Алехин Б., Захаров А. Золотое правило вмешательства // Эксперт. – 2005. – № 3 (450). – С. 38–41.

Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н. Анализ, синтез, планирование решений в экономике. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 368 с.

Анчишкин А.И. Наука – техника – экономика. – М.: Экономика, 1986. – 383 с.

БАМ: первое десятилетие / под ред. А.Г. Аганбегяна, А.А. Кина. – Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1984а. – 208 с.

БАМ: строительство и хозяйственное освоение / под ред. А.Г. Аганбегяна, А.А. Кина, В.П. Можина. – М.: Экономика, 1984б. – 144 с.

Бандман М.К. Геополитическое положение Сибири после распада СССР // Известия АН СССР. Серия: Географическая. – 1994. – № 3. – С. 85–93.

Бандман М.К., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. Интеграционные процессы в Сибири // Россия и СНГ: дезинтеграционные и интеграционные процессы / под ред. Г.Д. Костинского. – М.: Ин-т геогр. РАН, 1995. – С. 56–62.

Бандман М.К. Новое геополитическое положение Сибири и связанные с ним экономические проблемы развития // Долговременные принципы развития экономики Сибири: Сб. науч. тр. – Новосибирск, 1996. – С. 62–86.

Бандман М.К., Ершов Ю.С., Селиверстов В.Е. Перспективы развития производительных сил Сибири в инвестиционных проектах Федеральной целевой программы «Сибирь» // Сибирь на пороге нового тысячелетия. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999. – Гл. 7. – С. 79–96.

Банк пространственных данных администрации Красноярского края / [Якубайлик О.Э. и др.] // Проблемы информатизации региона: Материалы X Всерос. науч.-практ. конф. – Красноярск: ПИ СФУ, 2007. – Т. 1. – С. 188–195.

Бессонова О.Э. Жилищная модель на современном этапе // ЭКО. – 2009. – № 7. – С. 58–70.

Вальтух К.К. Информационная теория стоимости и законы неравновесной экономики. – М.: Янус-К, 2001. – 896 с.

Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е. и др. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101.

Воронина Л.А., Колкарева Э.Н., Ратнер С.В. Стратегии развития региональных банков в условиях глобализации финансовых рынков // Финансы и кредит. – 2008. – № 34(322). – С. 2–7.

Выбор стратегических приоритетов регионального развития. Новые теоретико-методические подходы / Горин Е.А., Гусаков М.А., Двас Г.В. и др. – СПб.: Наука, СПб. отд-ние, 2008. – 240 с.

Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. и др. Выдающийся вклад в отечественную регионалистику (о творческой деятельности и научном наследии М.К. Бандмана) // Российский экономический журнал. – 2002. – № 4. – С. 47–57.

Городецкий В.Ф. Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска. Доклад на Международной научно-практической конференции // Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города. Материалы международной научно-практической конференции. – Новосибирск, 2004. – С. 11–29.

Государственная концепция развития Сибири на долгосрочную перспективу: Исходные материалы к проекту / [Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. и др.]. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, филиал «Гео», 2000. – 96 с.

Гранберг А.Г. Оптимизация территориальных пропорций народного хозяйства. – М.: Экономика, 1973. – 248 с.

Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суспицын С.А. Прогнозирование развития экономики Сибири и современное состояние модельно-методического обеспечения // Проект СИРЕНА: Методология и инструментарий / отв. ред. А.Г. Гранберг. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. – Гл. 4.1. – С. 119–127.

Гранберг А.Г. Региональная политика в программах экономических реформ (уроки разработки и реализации) // Федерализм и региональная политика. Проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 1 / под ред. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1995. – С. 7–52.

Гранберг А.Г. Стратегия развития Сибири в системе государственной политики // Вестник РАН. – 2002. – № 3. – С. 209–212.

Гранберг А.Г. Проект стратегии развития России // Вестник РАН. – 2006. – Т. 76. – № 5. – С. 468–476.

Гранберг А.Г., Суслов В.И., Суспицын С.А Многорегиональные системы: экономико-математическое исследование. – Новосибирск: Сиб. науч. изд-во, 2007. – 370 с.

Дибирдеев В.И. Интегрированные государственные информационные ресурсы статистики в управлении территориальными экономическими системами. – Улан-Удэ: БНЦ СО РАН, 2006. – 332 с.

Дмитриева О.Г. Региональная экономическая диагностика. – СПб.: Наука, СПб. отд-ние, 1992. – 274 с.

Дмитриева Т.Е. Территориальная организация северного региона: масштабы периферии // Север: проблемы периферийных территорий / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар, 2007. – С. 57–87.

Жихаревич Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 137 с.

Заболотский В.П., Юсупов Р.М. Научное сопровождение информатизации страны и регионов // Теоретические основы и прикладные задачи интеллектуальных информационных технологий / под ред. Р. Юсупова. – СПб.: СПИИ РАН, 1998. – С. 93–110.

Информационная система «Региональная политика»: новые возможности в принятии решений» / А.А. Бастанжиева, А.Н. Русских, Ю.Н. Слынько, С.А. Суспицын // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юилла. – Москва; Новосибирск: ЭКОР, Сибирское соглашение, 2000. – С. 93–124.

Информационное развитие экономики региона / Иншаков О.В., Мизинцева М.Ф., Калинина А.Э., Петрова Е.А. – М.: ИД «Финансы и Кредит», 2008. – 296 с.

Как потушить факелы на российских нефтепромыслах: институциональный анализ условий комплексного использования углеводородов (на примере попутного нефтяного газа) / Крюков В.А., Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шмат В.В.; отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – 340 с.

Калинина А.Э. Развитие информационного пространства региональной хозяйственной системы. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. – 360 с.

Калугина З.И., Соболева С.В., Тапилина В.С. Человеческий потенциал коренных малочисленных народов Сибири // Россия и россияне в новом столетии: вызовы времени и горизонты развития. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / [редкол.: Т.И. Заславская (отв. ред.), З.И. Калугина, О.Э. Бессонова]. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008. – Гл. 18. – С. 389–406.

Камчатский зонтик. Дмитрий Медведев провел совещание по социально-экономическому развитию региона // Российская газета, 2008, № 203(4760).

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М.: Изд-во ГУ–ВШЭ, 2000. – 608 с.

Квашнин А.В. В Сибирском федеральном округе формируется единая система стратегического планирования развития территорий [Электронный ресурс] // Сибирский федеральный округ : [Сайт] : Хроника : Пресс-релизы : 11.03.2010. – Режим доступа (13.03.10): http://www.sibfo.ru/news/press-release.php?action=art&nart=5822.

Кисельников А.А. Государственная статистика в системе государственного и муниципального управления // К 200-летию российской государственной статистики. – Новосибирск: НГУЭиУ, 2004. – С. 28–45.

Коломак Е.А. Анализ факторов конкурентоспособности региона // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 67–86.

Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация / – СПб.: Наука, 2003. – 235 с.

Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. 1995. [Электронный ресурс] // Сибирское отделение Российской академии наук : [Сайт]: Документы : Указы и распоряжения Президента РФ. – 1995. – Режим доступа (3.03.10): http://www-sbras.nsc.ru/win/laws/russ_kon.htm

Концепция социально-экономического развития города Новосибирска в первые десятилетия XXI века / Бандман М.К., Селиверстов В.Е. и др. // Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности : Материалы междунар. науч.-практич. конф. (Новосибирск, 21–24 сент. 1999 г.). – Новосибирск: Новосибирский ин-т информатики и регион. управления, 2000. – С. 459–594.

Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. 2005. [Электронный ресурс] // Министерство регионального развития Российской Федерации : [Сайт] : Официальные документы. – 2005. – Режим доступа (15.01.10): http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?PageID=148&DocID=136

Концепция информатизации Новосибирской области [Электронный ресурс] // Правительство Новосибирской области : [Сайт]. – 2008. – Режим доступа (21.02.10): http://www.adm.nso.ru/postanovleniya/p54/koncept.html

Коссов В.В. О системе экономико-математических моделей для АСПР // Плановое хозяйство. – 1973. – № 12. – С. 59–66.

Коссов В.В., Райзберг Б.А., Уринсон Я.М. Автоматизация сводных расчетов государственного плана экономического и социального развития // Плановое хозяйство. – 1978. – № 10. – С. 27–36.

Кравченко Н.А., Коломак Е.А. Анализ и оценка кредитоспособности территориальных образований (на примере Новосибирской области) // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 1. – С. 137–149.

Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Шмат В.В. Методический подход к обоснованию стратегии устойчивого социально-экономического развития сырьевых территорий // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 2. – С. 14–42.

Крюков В.А. Институциональная структура нефтегазового сектора: проблемы и направления трансформации / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1998. – 280 с.

Крюков В., Селиверстов В., Токарев А. Проблемы социально-экономического развития сырьевых территорий и недропользования в федеративной системе и региональной политике России // Федерализм в России и Канаде: правовые и экономические аспекты: [сб. материалов Семинара по федерализму]. – М.: Междунар. центр проектов и программ развития федератив. отн. и регион. политики, 2004. – С. 77–99.

Крюков В.А., Токарев А.Н. Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценка) / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Наука-Центр, 2007. – 588 с.

Крюков В.А., Токарев А.Н. Трансформация отношений коренных народов и недропользователей: от отстаивания прав к современным формам соучастия // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 211–235.

Кулешов В.В., Сергеева Л.А. Развитие экономических исследований в Сибири // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 3. – С. 3–23.

Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. Стратегические цели и потенциал развития Новосибирской области // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 3. – С. 42–56.

Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. О разработке стратегических документов перспективного развития Севера и Востока России // Горизонты экономического и культурного развития: материалы пленарного заседания Второго Северного социально-экономического конгресса. Сыктывкар, 19–21 апреля 2006 г. – М.: Наука, 2007. – С. 126–138. – (Серия: «Российский Север: социально-экономическая стратегия»).

Кулешов В.В., Селиверстов В.Е, Чистяков В.М. Экономика Новосибирской области и города Новосибирска на пороге нового тысячелетия // В серии Northern Asia A LA Carte. Vol. 2, 1999. – The Center for Northeast Asian Studies, Tohoku University (на япон. языке).

Кулешов В.В., Суслов В.И., Селиверстов В.Е. Стратегические установки долгосрочного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 3–22.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997. – 372 с.

Лексин В.Н., Селиверстов В.Е., Швецов А.Н. О формировании государственной системы мониторинга социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации в регионах Российской Федерации // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова, Д. Юилла. – Москва; Новосибирск: Изд-во ЭКОР, Сибирское соглашение, 2000. – С. 70–83.

Лексин В.Н. Региональная диагностика: сущность, предмет и метод, специфика применения в современной России (вводная лекция прилагаемого учебного курса) // Российский экономический журнал. – 2003. – № 9–10. – С. 64–86.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития // Труды ИСА РАН. – 2006. – Т. 22. – С. 122–212.

Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 352 с.

Лексин В.Н. К методологии исследований и регулирования процессов территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 19–40.

Мельникова Л.В. Освоение Сибири: ревнивый взгляд из-за рубежа // ЭКО. – 2004. – № 6. – С. 99–119.

Мельникова Л.В. О риторике региональной науки и региональной политики // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 75–96.

Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е. Прошлое, настоящее и будущее Сибири глазами зарубежных ученых и аналитиков // Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – Гл. 7. – С. 86–101.

Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города: материалы междунар. науч.-практ. конф., 27–29 января 2004 г., г. Новосибирск. – Новосибирск: НИИРУ, 2004. – 560 с.

Методологические основы системного моделирования социально-экономического развития Сибири / А.Г. Гранберг и др. // Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – Гл. 18. – С. 247–272.

Минакир П.А. Экономическая интеграция: региональный аспект // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1. – С. 118–135.

Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. – М.: Экономика, 2006. – 848 с.

Мировая энергетика и переход к устойчивому развитию / отв. ред. В.И. Зеркальцев. – Новосибирск: Наука, 2000. – 268 с.

Наука в Новосибирской области 2002–2007 г. Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган федеральной службы государственной по Новосибирской области. – Новосибирск, 2008. – С. 6, 57, 63, 66, 94.

Научные основы регионального социально-экономического мониторинга / под ред. Л.В. Ивановского, В.Е. Рохчина. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998. – 274 с.

Научные основы стратегии социально-экономического развития Сибири / Добрецов Н.Л., Селиверстов В.Е. и др. // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 4. – С. 35–99.

Национальная стратегия информационного развития России [Электронный ресурс] // Официальный сайт журнала «Стратегия России» : Архив, 2004, № 9. – Режим доступа (3.03.10) : http://sr.fondedin.ru/new/fullnews_arch_to.php?subaction=showfull&id=1095935196&archive=1095935540&start_from=&ucat=14&

Недосекин А.О., Павлов К.Е., Волкова Л.А. Идентификация и анализ рисков бизнеса с использованием методов теории нечетких множеств [Электронный ресурс] // International Fuzzy Economics Lab (Russia) : [Официальный сайт Международной научной лаборатории по внедрению нечетких множественных подходов в экономических исследованиях]. – 2006. – Режим доступа (22.04.10) : http://www.ifel.ru/br4/3.pdf

Нижнее Приангарье: логика разработки и основные положения концепции программы освоения региона / отв. ред. М.К. Бандман, В.В. Кулешов, В.Ю. Малов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1996. – 231 с.

Новикова Т.С. Анализ общественной эффективности инвестиционных проектов / отв. ред. С.А. Суспицын. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. – 282 с.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: пер. с англ. – М.: Фонд эконом. книги «Начала», 1997. – 180 с.

Овчинникова О.П., Брулева Ю.В. Стратегические направления развития банковской инфраструктуры в регионах России // Финансы и кредит. – 2007. – № 17 (257). – С. 2–7.

Оптимизационные межрегиональные межотраслевые модели / отв. ред. А.Г. Гранберг, И.С. Матлин. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1989. – 257 с.

От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока / под общ. ред. А.И. Татаркина, В.В. Кулешова, П.А. Минакира. – Екатеринбург, 2009. – 1227 с.

Пилясов А.Н. И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания. – М.: Либроком, 2009. – 544 с.

Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар, 2008. – 344 с.

Проблемные регионы ресурсного типа: прогнозирование и реализация программ освоения / под ред. М.К. Бандмана и В.Ю. Малова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1998. – 216 с.

Проблемные регионы ресурсного типа: программы, проекты и транспортные коридоры / под ред. М.К. Бандмана, В.Ю. Малова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2000. – 264 с.

Проблемные регионы ресурсного типа: экономическая интеграция европейского Северо-Востока, Урала и Сибири / под ред. В.В. Алексеева, М.К. Бандмана, В.В. Кулешова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002. – 356 с.

Программа и концепция развития нефтяной и газовой промышленности в Томской области на 2001–2005 гг. и период до 2030 гг. / Конторович А.Э., Бурштейн Л.М., Коржубаев А.Г., Ягольницер М.А. и др. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, филиал «Гео», 2001. – 85 с.

Проект СИРЕНА: Методология и инструментарий / отв. ред. А.Г. Гранберг. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. – 255 с.

Проект СИРЕНА: опыт моделирования и анализа регионального развития / под ред. С.А. Суспицына, В.И. Клисторина. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. – 244 с.

Проект Тасис «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии» / под ред. В.Е. Селиверстова, Д. Юилла. – Москва; Новосибирск: ЭКОР, Сибирское соглашение, 2000. – 549 с.

Развитие Сибири в экономическом и политическом пространстве России / В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов и др. // Основные материалы к обсуждению на Всероссийской конференции по экономическому развитию Сибири, 8–11 июня 1993 г. – Новосибирск: СО РАН, Межрегион. ассоц. «Сиб. соглашение», 1993. – С. 5–46.

Региональный программный мониторинг. – Владивосток: ДВО РАН, 2004. – 160 с.

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: стат. сб. – М.: Росстат, 2009. – 990 с.

Российский север и федерализм: поиск новой модели / отв. ред. А.Н. Пилясов. – Магадан, 1996. – 178 с.

Россия, которую мы обретаем. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. – Новосибирск: Наука, 2003. – 728 с.

Россия и россияне в новом столетии. Вызовы времени и горизонты развития. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина, О.Э. Бессонова. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008. – 748 с.

Рохчин В.Е., Жилкин С.Ф., Знаменская К.Н. Стратегическое планирование развития города России: системный подход. – СПб.: ИРЭ РАН, Скифия-принт, 2004. – 276 с.

Рыкова И.Н., Фисенко Н.В. Совершенствование регионального механизма взаимодействия реального и банковского секторов экономики // Финансы и кредит. – 2009. – № 6(342). – С. 2–8.

Север как объект комплексных региональных исследований / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар: Коми научный центр УрО РАН, 2005. – 512 с.

Север: наука и перспективы инновационного развития исследований / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар: Коми научный центр УрО РАН, 2006. – 400 с.

Север: проблемы периферийных территорий / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар: Коми научный центр УрО РАН, 2007. – 420 с.

Селиверстов В.Е. Об итогах работы секции по социально-экономическим проблемам Сибири // Основные материалы пленарного заседания Всероссийской конференции по экономическому развитию Сибири (11 июня 1993). – Новосибирск: СО РАН, 1993. – С. 134–140.

Селиверстов В.Е. Современные проблемы региональной политики и федерализм в России // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт: сб. науч. тр. – Новосибирск: ИЭиОПП, 1995. – Вып. 2. – С. 36–52.

Селиверстов В.Е. Концептуальные вопросы разработки федеральной целевой программы «Сибирь» // Регион: экономика и социология. – 1996. – № 4. – С. 3–19.

Селиверстов В.Е. Сибирь и центр. Некоторые итоги реформирования федеральных отношений и региональной политики в России // Финансы в Сибири. – 1997. – № 9. – С. 2–6.

Селиверстов В.Е. Федеральные целевые программы // Формы и механизмы межрегиональной интеграции: учеб. пособ. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – Гл. 3.2. – С. 62–72.

Селиверстов В.Е., Кулешов В.В., Клисторин В.И., Ларина Н.И. Новосибирская область: диагностика и поиск стратегии развития // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 3. – С. 3–23.

Селиверстов В.Е., Сергеева Л.А. Региональные исследования в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирская школа региональных исследований) 1990–1999 гг. // Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990–1999 гг. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – С. 226–280.

Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти // Регион: экономика и социология. – 2004а. – № 1. – С. 26–56.

Селиверстов В.Е. Обмен опытом управления северными территориями: цели, задачи и первые итоги реализации российско-канадской программы // Регион: экономика и социология. – 2004б. – № 2. – С. 158–164.

Селиверстов В.Е. Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 3. – С. 29–43.

Селиверстов В.Е. Опыт программных разработок проблем развития Сибири и ее регионов // Регион: экономика и социология. – 2007а. – № 1. – С. 263–282.

Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование в регионах Сибири и институциональные условия и механизмы процессов долгосрочного развития // Экономика Сибири в начале XXI века: методология и методика стратегических разработок / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2007б. – Гл. 1. – С. 8–49.

Селиверстов В.Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. – 2008а. – № 2. – С. 194–224.

Селиверстов В.Е. Формирование системы стратегического планирования в Сибири как механизм реализации ее конкурентных преимуществ // Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008б. – Гл. 6. – С. 69–85.

Селиверстов В.Е. Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии // Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации / [редкол.: А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов]. – Москва; Новосибирск: Анкил, ИЭОПП СО РАН, 2009а. – Гл. 12. – С. 305–317.

Селиверстов В.Е. Новое позиционирование Сибири в контексте реализации долгосрочной стратегии, направленной на закрепление населения макрорегиона // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2009б. – Т. 9, вып. 4. – С. 231–235.

Селиверстов В.Е. Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструментарий, институты (на примере Сибири) // Регион: экономика и социология. – 2009в. – № 2. – С. 207–218.

Селиверстов В.Е. Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 3–40.

Сесюнина М.Г. Г.Н. Потанин и Н.М. Ядринцев – идеологи сибирского областничества. – Томск, 1974. – 19 с.

Сибирский Север и концепции федеральной программы экономического и социального развития Сибири / С.С. Гузнер, В.Н. Харитонова, И.А. Вижина, И.Я. Новикова // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 4. – С. 18–35.

Сибирь в едином народнохозяйственном комплексе / отв. ред. М.К. Бандман, В.А. Калмык, Б.П. Орлов, З.Р. Цимдина. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1980. – 335 с.

Сибирь на пороге нового тысячелетия / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1998. – 264 с.

Сибирь на пороге нового тысячелетия. – Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999. – 296 с.

Сибирь в геополитическом пространстве XXI века : [сб. ст.]. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1998. – 234 с.

Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – 788 с.

Совершенствование планирования и управления нефтегазовым комплексом / отв. ред. С.Н. Старовойтов, С.И. Санникова. – Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1986. – 210 с.

Соколов Ю.А., Масленников В.В., Гордеев С.П. Региональная банковская система: состояние, проблемы и перспективы развития // Финансы и кредит. – 2005. – № 3 (171). – С. 2–8.

Социальная траектория реформируемой России. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. – Новосибирск: Наука, СИФ РАН. 1999. – 736 с.

Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Наука, 2004. – 720 с.

Стратегическое планирование / Учебник под ред. Э.А. Уткина. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». ЭКМОС, 1998. – 440 с.

Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / науч. ред. Б.С. Жихаревич. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2004. – 288 с.

Стратегия социально-экономического развития Сибири: научные основы и начало реализации / Добрецов Н.Л., Селиверстов В.Е. и др. // Стратегии макрорегионов России: Методологические подходы, приоритеты и пути реализации. – М.: Наука, 2004. – Гл. 7. – С. 479–592.

Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года. [Электронный ресурс] // Сибирский федеральный округ: [Сайт]: Актуально: Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года. – Режим доступа (28.08.2010): http://www.sfo.nsk.su/strategia/strdoc.php

Суслов В.И., Суспицын С.А. Стратегия развития Сибири: макроэкономическая и территориальная проекция // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 4. – С. 77–92.

Суслов В.И., Лавровский Б.Л. Имидж Сибири в зеркале экономической истории и стратегии // Имиджи Сибири / под науч. ред. В.И. Супруна. – Новосибирск: Фонд социопрогностических исслед. «Тренды», 2008. – С. 108–134.

Суслов В.И. Подходы к разработке и согласованию стратегий экономического развития макрорегионов страны // Экономика региона. – 2009а. – № 3. – С. 9–20.

Суслов В.И. Стратегия экономического развития макрорегиона: подходы к разработке, структура, модели // Регион: экономика и социология. – 2009б. – № 4. – С. 3–31.

Суслов В.И., Суспицын С.А., Селиверстов В.Е. Социально-экономическое развитие Сибири в системе российских и мирохозяйственных связей // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 197–201.

Суслов В.И. Сценарии экономического развития: инновационные аспекты // ЭКО. – 2010. – № 2. – С. 2–14.

Суспицын С.А. Моделирование и анализ межуровневых отношений в Российской Федерации. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999. – 196 с.

Суспицын С.А. Методика построения согласованных территориальных и отраслевых приоритетов развития региона // Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – Гл. 22. – С. 331–340.

Суспицын С.А., Суслов Н.И. Опыт оценки последствий влияния финансового и экономического кризиса на развитие региона // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 251–261.

Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / Б.С. Жихаревич, Л.Э. Лимонов [и др.]; под общ. ред. С.А. Васильева. – СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. – 384 с.

Токарев А.Н. Влияние институциональных условий на реализацию социально-экономических выгод освоения нефтегазовых ресурсов / под ред. В.А. Крюкова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2007. – 240 с.

Топливно-энергетический комплекс России: Современное состояние и взгляд в будущее / Г.В. Агафонов, Е.Д. Волкова, Н.И. Воропай и др.; под ред. А.П. Меренкова и др. – Новосибирск: Наука. СИФ РАН. 1999. – 311 с.

Транспортно-промышленное освоение Сибири и Дальнего Востока – системный фактор прорывного развития экономики России, ее интеграции в мировую систему (горизонт–2030). Аналитический доклад на Байкальский экономический форум–2006 / Суслов В.И. (рук. науч. кол.), Воробьёва В.В., Ершов Ю.С., Есикова Т.Н., Малов В.Ю. и др.; ИЭОПП СО РАН, Евроазиатский транспортный инновационный центр. – Москва; Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. – 138 с.

Унтура Г.А. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: региональный аспект // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 2. – С. 153–170.

Уринсон Я.М. Совершенствование технологии народно-хозяйственного планирования – М.: Экономика, 1986. –197 с.

Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства РФ, 1995, ст. 609; Российская газета, 22.02.1995, № 9.

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета, 29.07.2006: http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html

Формы и механизмы межрегиональной интеграции : учеб. пособие / под ред. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – 282 с.

Харитонова В.Н., Вижина И.А., Коцебанова О.Ф. Экономические эффекты и риски в регионах формирования Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 4. – С. 224–228.

Харитонова В.Н. Экономические исследования проблем Севера: от плановой экономики к рыночной // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1. – С. 283–297.

Хикл У. Проблемы общественной собственности. Модель Аляски – возможности для России?: пер. с англ. – М.: ИД «Прогресс», 2004. – 360 с.

Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. – М.: КРАСАНД, 2010. – 320 с.

Шеметов П.В. Экономические исследования в Сибири / отв. ред. Р.И. Шнипер. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1983. – 242 с.

Шиловский М.В. Сибирские областники в общественно-политическом движении в конце 50–60-х гг. XIX в. / отв. ред. Л.М. Горюшкин; Новосиб. гос. ун-т. – Новосибирск, 1989. – 144 с.

Шиловский М.В. Полнейшая самоотверженная преданность науке: Г.Н. Потанин. Биографический очерк. – Новосибирск: ИД «Сова», 2004а. – 242 с.

Шиловский М.В. Сибирское областничество: истоки и эволюция // Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике XVI–XX века. – М., 2004б. – С. 418–448.

Шмат В.В., Севастьянова А.Е. Новая стратегия нефтегазовых территорий: экономика, информация, социум. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. – 191 с.

Шнипер Р.И., Новоселов А.С. Региональные проблемы рынковедения. Экономический аспект / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Наука. СИФ РАН, 1993. – 442 с.

Щедровицкий П., Тупицын А., Княгинин В. Стратегия для Сибири. [Электронный ресурс] // Русский Архипелаг. Сетевой проект «Русского мира» : [Сайт] : Авторы. – 2009. – Режим доступа (17.05.09): http://archipelag.ru/authors/shedrovicky_petr/?library=1148

Экономика Сибири в начале XXI века. Методология и методика стратегических разработок / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП, 2007. – 248 с.

Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации / редкол.: А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов. – Москва; Новосибирск: Анкил, 2009. – 320 с.

Энергетическая безопасность России / В.В. Бушуев, Н.И. Воропай, А.М. Мастепанов и др. – Новосибирск: Наука. СИФ РАН, 1998. – 301 с.

Юрьев М.З. Я – сторонник российско-китайского союза: Интервью с председателем Совета директоров группы «Еврофинанс» // Профиль. – 2008. – № 10(566).

Bradshaw M., Vartapetov K. A New Perspective on Regional Inequalities in Russia // Eurasian Geography and Economics. – 2003. – Vol. 44, No. 6. – P. 403–429.

Buszynski L. Oil and territory in Putin's relations with China and Japan // The Pacific Review. – 2006. – Vol. 19, No. 3. – P. 287–303.

Considine J.I., Kerr W.A. The Russian Oil Economy. – Elgar: Edward Publishing, 2002. – 384 p.

Dienes L. Observations on the problematic potential of russian oil and the complexities of Siberia // Eurasian Geography and Economics. – 2004. – Vol. 45, No. 5. – P. 319–345.

Hill F., Gaddy C. T he Siberian Curse: How Communists Planners Left Russia out in the Cold. – Washington: Brookings Institution Press, 2003. – 303 p.

Machlup F. The Economics of Information and Human Capital. – Princeton: Princeton university press, 1984. – 419 p.

Mel'nikova L.V. The development of Siberia. A jealous View from Abroad // Problems of Economic Transition. The «Siberian Curse»: The Book and the Debate / ed. C.G. Gaddy, F. Hill. – 2006. – Vol. 48, No. 11. – P. 34–54.

Seliverstov V. The development of Siberia Under Economic and political Transformation in Russia // Fasets of Transformation of the Northeast Asian Countries II. – Japan, 1999. – P. 1–27. – (Northeast Asian Study Series 3).

Shabad T., Mote V.L. Gateway to Siberian resources (the BAM). – Washington, 1977. – 189 p.

Soviet Natural Resources in the World Economy / R.J. Jensen, T. Shabad, A.W. Wright eds. – Chicago: IL, USA, 1983. – 720 p.

Thompson N. Migration and Resettlement in Chukotka: A Research Note // Eurasian Geography and Economics. – 2004. – Vol. 45, No. 1. – P. 73–81.

Whiting A.S. Siberian Development and East Asia: Threat or Promise? – Stanford: Stanford University Press, 1981. – 276 p.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 3

Раздел 1. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАЗРАБОТКИ И ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ И СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА 13

Глава 1.1. Конкурентные преимущества и проблемы перспективного развития Сибири 14

Глава 1.2. Опыт научных исследований и разработки программных документов стратегического развития Сибири 59

Глава 1.3. Федеральная целевая программа «Сибирь»: первый опыт разработки стратегических документов развития Сибири на постсоветском пространстве 89

Глава 1.4. Концептуальные подходы к разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири. Цели, задачи и основные блоки Стратегии 110

Глава 1.5. Механизмы и институциональные условия реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири 151

Раздел 2. ФОРМИРОВАНИЕ МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ) 195

Глава 2.1. Новосибирская область как объект стратегического планирования 196

Глава 2.2. Разработка Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года 203

Глава 2.3. Разработка Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года 235

Глава 2.4. Разработка Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска 276

Глава 2.5. Разработка Стратегии социально-экономического развития города Бердска на период до 2025 года 391

Раздел 3 РЕГИОНАЛЬНЫЙ МОНИТОРИНГ КАК ИНФОРМАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ 325

Глава 3.1. Методические подходы к формированию системы мониторинга социально-экономической ситуации в регионах Российской Федерации..... 326

Глава 3.2. Региональный мониторинг и информационная система «Региональная политика» 354

Глава 3.3. Разработка системы индикаторов для мониторинга экономической и налогово-бюджетной политики 366

Глава 3.4. Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах..... 385

Глава 3.5. Подходы к формированию Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа 433

ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... 448

ЛИТЕРАТУРА 479

Тематический план изданий СО РАН, 2010 г.
Поз. 83

Научное издание

Вячеслав Евгеньевич Селиверстов

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАЗРАБОТКИ
И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИБИРИ:
ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ

Ответственный редактор
академик РАН
Валерий Владимирович Кулешов

Редактор *Н.А. Лившиц*

Художник обложки *А.В. Саваровский*

Техническое редактирование
и компьютерная верстка *Р.А. Земцова, А.П. Угрюмов*

Подписано в печать 8 сентября 2010 г.
Формат бумаги $60\times84^{1}/_{16}$. Гарнитура «Таймс».
Объём 31 п.л. Уч.-изд. л. 30. Тираж 300 экз. Заказ №..77.

Издательство ИЭОПП СО РАН.
Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН.
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.