

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.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2010/Seliverstov_2010_Strategicheskie_razrabotki_i_strategicheskoe_planirovanie_v_Sibiri.pdf

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 России¹.

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 фундаментальные 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 страны¹. 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 страны¹, 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 возрастающей 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 большую 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, очевидна¹. 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 федерального 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 10 000 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 погодная 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 случаев приобрели угрожающий характер¹. 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 оценки¹ 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 положении 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 кооперации¹.

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. Анализ 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 долгосрочного 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 ареалах¹, 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 производитель 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 дежавю, 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 слабо развитые 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 регионов¹.

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 «регионализованных» 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 ценной 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.

Большого 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 главном 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 России¹. 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. Перельгиным 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 трудноизбыточных 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 Брукингса 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 невозполнимые 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 условиями¹. 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 отраслей¹.

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 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.

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 [*Топливо-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 конференции¹. 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 организации¹). 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 развития¹, 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 политической 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 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 Западной 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 – межokeанический, 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 РФ¹. 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 аккумуляции 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 коллективы¹, 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 потребуются *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 развитию 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	Капитало-вложения, 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 осуществляла 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. Высокий 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 зависящих 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 количестве¹. 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 народно-хозяйственных 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 Сибири¹

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 РАН². 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 достижения 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» Стратегии¹. 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 структуре¹:

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 образом¹:

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 Сибири¹

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).

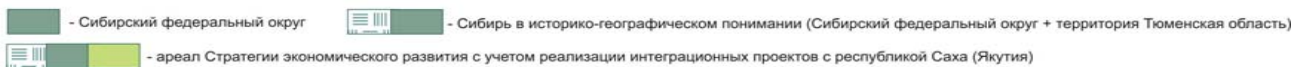


Рис. 1.2. Ареал Стратегии социально-экономического развития Сибири

В последней версии Стратегии (по состоянию на 25 марта 2010 г.) стратегическая цель и приоритеты социально-экономического развития Сибири были определены следующим образом¹:

«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, промышленно-сти стройматериалов, осуществляющих выпуск новых конкурен-

тоспособных материалов; предприятий, работающих в области информационных, телекоммуникационных технологий, нанотехнологий 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. Сулова 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 приоритетов¹. 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 Стратегии¹. 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 произошло 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

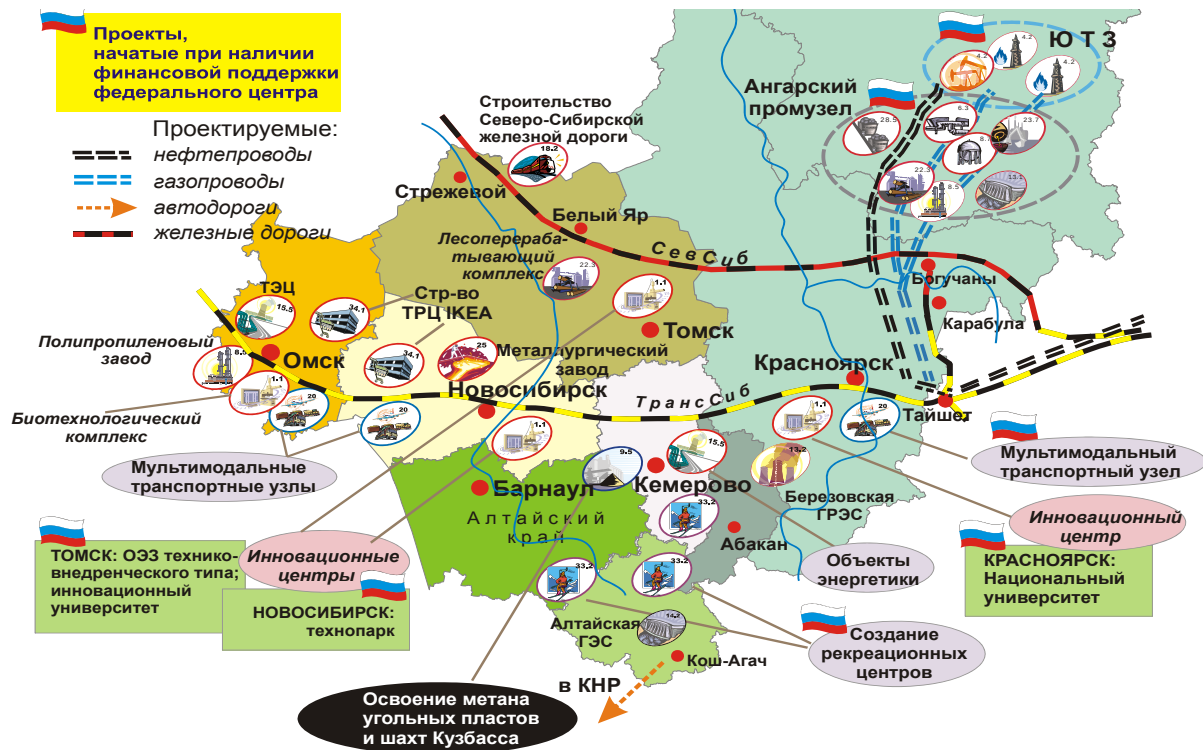


Рис. 1.4. Карта стратегических инвестиционных проектов: объекты Стратегии экономического развития Сибири до 2020 г. в южной и центральной частях Сибири

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 закреплён в соответствующих производствах или ожидается в результате реализации отмеченных проектов. Из этих схем видно, что уже в настоящее время наблюдаются определённый баланс в сферах влияния крупного бизнеса на территории Сибири и его территориальная специализация. Крупный передел «сфер влияния» вряд ли возможен, хотя определённые 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 серьёзный прирост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней¹.

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 число 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 г., 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 ресурсов¹.

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 аккумуляирования (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 Сибири¹

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 таких прав;

- компенсацию рисков при инвестировании частного капитала в геолого-разведочные работы (ГРП);

- 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 ГРП 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 ГРП (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 ГРП.

6. Переход к рентному налогообложению исключительно в сфере добычи полезных ископаемых с предоставлением реальных льгот по их уплате в сфере ГРП. 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; Унтунра, 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, Ангара-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 проектов¹, 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) банки¹. 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 человек¹. 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 внутрисдневные 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»);
- залладные 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 корпораций¹. 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 государство¹.

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 Сибири¹. 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 страны. 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 «беспроеигрышного» 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 взаимодействия 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 фланге страны¹. 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.