

УДК 338.98

ББК 65.9(2Р)30-1

С 291

С 291

Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.

ISBN 978-5-89665-256-4

Монография посвящена методологическим и прикладным вопросам формирования регионального стратегического планирования в единстве его методических, институциональных и информационных аспектов.

В книге рассмотрены концептуальные и методологические вопросы стратегического управления и планирования регионального развития, его основные документы и этапы, правовое и институциональное поле, механизмы реализации макрорегиональных, региональных и муниципальных стратегий и программ. Исследован методический аппарат регионального стратегического планирования. Специальный раздел посвящен анализу состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа. В монографии изложен опыт автора по разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года и Программы социально-экономического развития региона до 2015 года, Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития г. Бердска Новосибирской области до 2025 года.

Книга адресована работникам науки, органов власти и управления, а также студентам, аспирантам и преподавателям вузов.

ISBN 978-5-89665-256-4

УДК 338.98

ББК 65.9(2Р)30-1

© Селиверстов В.Е., 2013 г.

© ИЭОПП СО РАН, 2013 г.

Часть II

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МАКРОРЕГИОНОВ РОССИИ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СИБИРИ)

ГЛАВА 6

КОНКУРЕНТНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Введение

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, и этому способствовал большой опыт исследования сибирских проблем. Цель данного раздела книги – 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.

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

Под термином «Сибирь» здесь и далее 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).

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

Народному хозяйству Сибири, занимающей 40% территории России и располагающей громадным по объему и уникальным по составу и качеству сырья природно-ресурсным потенциалом, на всех этапах развития всегда принадлежало одно из ведущих мест в экономике страны.

Экономический потенциал Сибири: советский период

В период существования СССР сибирский макрорегион по своему экономическому потенциалу выдвинулся на передовые позиции в народнохозяйственном комплексе страны. Здесь в кратчайший срок были созданы крупнейшая в мире топливно-энергетическая база; 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.

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 Сибири трудовыми ресурсами и приводило к росту текучести кадров).

Развитие Сибири в постсоветский период 1992–2007 гг., предшествующий мировому кризису

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 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 гг.) и в последующие годы, предшествующие мировому финансово-экономическому кризису (2000–2007 гг.).

В период 1992–1999 гг. 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. 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 относительно меньшей степени почувствовать на себе губительные результаты финансово-го 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 (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 контролиро-

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

вать эти процессы. Ситуация усугублялась усилением монополизма федеральных структур и крупнейших 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 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.

Уже в первые годы нового века наметились тенденции преодоления глубокого экономического кризиса, что, безусловно, сказалось и на развитии сибирских регионов. Развитие экономики Сибири *в период 2000–2007 гг.* кратко можно охарактеризовать следующим образом:

1. В рассматриваемый период доля Сибири в общероссийском производстве была стабильной, с тенденцией к повышению.

2. Несмотря на отсутствие значимой финансовой поддержки со стороны федерального центра, в этот период в ряде регионов Сибири (Новосибирская, Омская области) наметились серьезные позитивные тенденции, которые нашли отражение в существенно более высоких, чем в целом по России, темпах роста производства. С другой стороны, традиционное «благополучие» нефтегазовых территорий сохранялось в Ханты-Мансийском автономном округе, тогда как Ямало-Ненецкий автономный округ после 2003 г. начал отставать по темпам роста ВРП и промышленности.

3. В то же время серьезной настораживающей тенденцией стало сильное отставание в темпах экономического роста в таких важнейших регионах Сибири, как Красноярский край, Иркутская и Кемеровская области (а последние годы – и Томской области).

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.

5. Усилились проблемы малых автономных округов Сибири, которые на протяжении всех рассматриваемых лет характеризовались исключительно негативными тенденциями социально-экономического развития (и в первую очередь – Усть-Ордынского и Агинского Бурятского АО).

6. В регионах Сибири в целом сложилась достаточно напряженная ситуация в реализации социальной политики и обеспечения благосостояния населения. 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.

7. 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: если доля инвестиций в экономику Тюменской области в общероссийских объемах стабильно падала (с 17,2% в 2000 г. до 11,5% в 2008 г.), то, например, в экономику Новосибирской, Омской и Томской областей – достаточно уверенно росла.

8. Регионы Сибири относительно слабо связаны друг с другом, преобладают поставки их продукции и услуг в районы европейской части России, и одновременно имеется 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 усиление внутрироссийских и транснациональных связей.

♦ Мировая практика свидетельствует, 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.

Преодоление последствий финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. в регионах Сибири

В период кризиса глубина падения производства и благосостояния в Сибири в целом находилась на уровне среднероссийских тенденций¹. В целом география кризиса была достаточно очевидна. На первом этапе, самом тяжелом, 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.

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» (см. [Воздействие..., 2009]).

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 и угольной промышленности. ВРП региона в 2009 г. упал более чем на 15%, валовая продукция промышленности 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, 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.

Проблемы развития Сибири в постсоветский период на примере Красноярского края

Сложность проблем развития Сибири в постсоветский период можно оценить на примере Красноярского края, развитие которого после распада СССР характеризовалось противоречивыми тенденциями. С одной стороны, в регионе получили развитие новые производства, начали осваиваться уникальные месторожде-

ния полезных ископаемых. Край сохранил позиции самого мощного в экономическом отношении региона Сибирского федерального округа. В период кризиса удалось избежать обвального сокращения производства и в целом избежать социальной напряженности. В то же время Красноярский край теряет свой экономический потенциал и лидирующие в Сибири позиции:

- ✓ На протяжении ряда лет последнего десятилетия темпы роста ВРП здесь были ниже среднероссийских.
- ✓ Производственный аппарат в значительной части промышленности региона устарел как физически, так и морально.
- ✓ В социальной сфере Красноярского края даже на волне подъема не удастся обеспечить заметного превышения над среднероссийскими показателями, хотя удаленный характер территории, дисперсное расселение, суровые природно-климатические условия диктуют необходимость гораздо более высоких, чем в среднем по стране параметров уровня жизни населения.
- ✓ Преимущественно производственно-экспортная специализация региона при доминировании собственников – нерезидентов краевой экономики – фактически приводит к тому, что утрачивается часть потенциальных доходов края и, следовательно, понижаются душевые показатели ВРП.

Главной проблемой, которая существенно сдерживает эффективное и гармоничное развитие Красноярского края, является деиндустриализация индустриальных районов края в зоне сплошного хозяйственного освоения, примыкающей к Транссибирской магистрали при одновременном «переключении» основного внимания на сырьевой сегмент экономики, который пока развивается не комплексно и не позволяет локализовать экономические и социальные эффекты на территории края.

В последние два десятилетия комплексность, взаимообусловленность хозяйственных объектов Красноярского края была нарушена. Фактически сменилась парадигма развития экономики региона в направлении перевода ее преимущественно на «сырьевые рельсы». Именно в сырьевой сегмент экономики края устремился частный бизнес и практически оставил без внимания предприятия обрабатывающей промышленности региона, которые

нуждались в серьезной инвестиционной, финансовой и технологической поддержке.

В то же время институциональные особенности вовлечения в хозяйственный оборот богатейших ресурсов края – электроэнергии, первичного алюминия, углеводородных ресурсов, золота – не давали возможности использования эффекта от их эксплуатации для стимулирования роста реального сектора экономики на всей территории Красноярского края. При росте объемов производства электроэнергии, добычи углеводородных ресурсов и других ресурсов, производство продукции с высокой добавленной стоимостью не только не увеличивалось, но даже сокращалось по большому ряду позиций.

Деиндустриализация промышленного «ядра» Красноярского края сопровождается потерей комплексности, с одной стороны, на территории старопромышленного освоения, с другой – является препятствием укоренению комплексности в ареалах нового освоения природных ресурсов. Большим недостатком и проблемой является отсутствие сильных интеграционных и кооперационных связей Красноярского края с экономическим комплексом Иркутской области.

Другие проблемы в развитии Красноярского края – слабое развитие социальной сферы и отставание по уровню и качеству жизни населения, крайне устаревший производственный аппарат в базовых отраслях промышленности и инженерной инфраструктуры, низкая восприимчивость к инновациям в реальном секторе экономики, диспропорции и диспаритеты в пространственном развитии края – являются в значительной мере производными от этой глобальной проблемы деиндустриализации, которая в существенной степени носит общероссийский характер.

Следует специально подчеркнуть, что все отмеченные проблемы Красноярского края не свидетельствуют о неэффективной политике краевого правительства. Эти проблемы – объективное отражение особенностей отраслевой структуры хозяйства региона, влияния на него политики крупных вертикально-интегрированных компаний и, самое главное, – зеркальное отражение политики федерального центра по отношению к экономике всей Сибири.

Современные тенденции социально-экономического развития Сибири

Итак, даже в сложной обстановке последнего десятилетия и влияния последствий глобального финансово-экономического кризиса в южно-центральной части Сибири начался процесс формирования межрегионального инновационного кластера (Новосибирская область – Томская область – Красноярский край), основы которого были заложены еще в советский период. Его влияние на изменение традиционной специализации сибирского макрорегиона в последние годы становится все более ощутимо.

В рамках этого кластера реализуются практически все новые институты развития (технопарки, особые экономические зоны, технологические платформы и др.), и это становится важным вектором модернизации экономики всей Сибири. Более того, в южной зоне Сибири роль и влияние этих институтов развития выше, чем по России в целом. Есть все основания полагать, что в предстоящий период инновационный сегмент экономики Сибири окажет существенное влияние на опережение темпов экономического роста макрорегиона над среднероссийскими наряду с влиянием роста нефте- и газодобычи на новых месторождениях Красноярского края и Иркутской области.

В современных условиях большое значение имеет общая картина инвестиционной привлекательности регионов Сибири и их рискованные характеристики. Исследования, проведенные в ИЭОПП СО РАН, показывают, что сибирские регионы, невзирая на свой сырьевой, промышленный, экспортный и интеллектуальный потенциал, с точки зрения инвестиционной привлекательности пока проигрывают европейским регионам России. В то же время 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 – конкретных условий по привлечению инвесторов.

Анализ инвестиционного потенциала и инвестиционного риска в регионах Сибири в целом был неутешителен для Сибири:

– во-первых, общей тенденцией последнего десятилетия является ухудшение в целом инвестиционного климата 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.

Основной вывод из приведенного краткого анализа тенденций социально-экономического развития Сибири в постсоветское время 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 территорий находится 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 и активизация процессов межрегиональной интеграции на востоке России¹.

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

6.2. 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. Основные конкурентные преимущества Сибири были известны давно, однако в настоящее время и в ожидаемой перспективе несколько меняется значимость их отдельных составляющих.

Ресурсный потенциал

Одним из основных факторов, определяющих возможности экономического роста Сибири, является огромный ресурсный потенциал.

Сибирь 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, в лесах Сибири сосредоточена половина общероссийских запасов древесины.

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.

♦ 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.

◇ 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, будут являться мощнейшим потенциальным резервом России, и это может привести к переоценке конкурентных преимуществ региона.

◇ Сибирь обладает уникальными *рекреационными ресурсами*, которые могут послужить основой развития мощной индустрии отдыха, как для россиян, так и для иностранных туристов. Эта сфера природы и экономики Сибири сильно недооценена, она имеет принципиально важную социальную направленность и должна получить особый статус в системе государственной политики России. Индустрия отдыха и туризма может и должна быть важнейшей «региональной точкой роста» многих территорий Сибири, относящихся к категории «депрессивных и отсталых».

◆ Мировой опыт показывает реальность получения значительной отдачи от вложений в формирование современной индустрии отдыха в депрессивных ареалах. 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).

Развитие рекреационной 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.

Географическое положение

Важным фактором подъема экономики Сибири является ее географическое положение как естественного транспортного моста между Европой и странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Этот фактор сыграет весомую роль, если удастся реализо-

вать 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», перестройкой сети автомобильных дорог Сибири и сооружения через ее территорию параллельно Транссибу мощной автомобильной трассы.

♦ 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 важной транспортной артерией нового века по перевозке массовых морских грузов между Европой и странами АТР.

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 межрегиональный характер, будут решать важную задачу усиления экономической интеграции Сибири и Дальнего Востока как взаимодействующих, но не конкурирующих территорий России.

♦ Пока трудно оценить экономический эффект 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.

Промышленный, научно-технический и научно-образовательный потенциал

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 1990-х годах потенциал машиностроительного комплекса может быть сравнительно быстро восстановлен 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. Ряд регионов Сибири уже сегодня обладает развитой и диверсифицированной структурой экономики, которая формируется не только на основе развития первичного сырьевого сектора.

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 главными 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.

Социально-политические факторы роста экономики Сибири

Серьезным конкурентным преимуществом Сибири является политическая и этносоциальная стабильность на всех ее территориях (в том числе – в национальных республиках и автономных округах), что обеспечивается вековыми традициями совместного проживания и интеграции коренных малочисленных народов Се-

вера и Сибири и титульных национальностей ряда республик с русскоязычным населением.

Конкурентные позиции Сибири усиливают, сформировавшиеся в последние годы сильные команды управленческих кадров в регионах во главе с губернаторами новой формации, активные группы региональных бизнес-элит, которые готовы к работе в формате государственно-частного партнерства и реализации социальной ответственности бизнеса и 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).

6.3. Основные проблемы, угрозы и барьеры для развития Сибири

Внутренние проблемы

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. 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.

Внешние барьеры

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 – с одной стороны, 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 – с другой. 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 диверсификации существующей сегодня «колониальной» структуры экономики Сибири и создания здесь мощного комплекса перерабатывающих производств – это задача исключительно внутрироссийская и в основном с опорой на собственные силы.

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.

Весьма сильной потенциальной внешней угрозой для развития экономики и социальной сферы Сибири является неустойчивая конъюнктура на мировом рынке энергоносителей, а также угроза реализации альтернативных (т.е. вне России) направлений снабжения стран Европы нефтью и газом. 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. С 2001 г. цена нефти выросла с 17 долл. за баррель 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, с другой – Сибирь как основной продуцент энергоносителей и металлов фактически ничего не имела при дележе советских «нефтедолларов»¹.

¹ 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

У современной России в последние годы появился 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.

Потенциальные угрозы

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 (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 в Сибири экономической активности государства.

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 харак-

распорядиться нефтяными и газовыми доходами не только в интересах настоящего, но и будущих поколений и построили грамотную экономическую политику, демпфирующую ценовые колебания на мировом рынке энергоносителей.

тер, 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.

♦ 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.

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 экономических видов транспорта, 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 эпицентр всех экономических взаимосвязей будет тяготеть к западному плечу, особенно если учесть запросы на сибирские ресурсы со стороны стран Западной Европы. Это пример «двумерной» расста-

новки 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, экономическую и социальную значимость масштабного транспортного строительства в направлении Севера и Северо-Востока.

Остается надеяться, что российские «нефтедоллары» смогут найти свое 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.

6.4. Сценарии инновационного развития Сибири

Сценарии долгосрочного развития Сибири с учетом влияния глобального кризиса

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. Не рассматривая основные результаты этой работы, отметим лишь, что мы обращали внимание на невозможность реального осуществления «регионализированных» сценариев выхода из кризиса (основанных, например, на территориальном перераспределении высвобождающихся ресурсов и инвестиций, ликвидации узких мест, на маневрах в географической структуре внешней торговли и т.д.) вследствие неразвитости государственной региональной политики в России, ее слабого финансово-материального обеспечения и отсутствия необходимых институтов. Препятствием для их реализации служит также низкая миграционная мобильность населения. Нами рассматривались два возможных сценария:

1. *Сценарий минимизации социальных последствий кризиса.* Фактически именно этот сценарий осуществлялся в России, и он имел следствием низкие темпы восстановительного роста, отсутствие «прорывных» региональных стратегий выхода на траекторию устойчивого развития, усиление топливно-сырьевой специализации всех восточных районов России.

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

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 Сулов В.И., Михеева Н.Н., Суспицын С.А., Селиверстов В.Е., Ершов Ю.С.) (см.: [Воздействие..., 2009]).

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 второго сценария, повышая темпы прироста экономики на 1–2 п.п. в краткосрочной перспективе, создает более серьезный «плацдарм» для перспективного развития и совершенствования территориальных пропорций. В таком сценарии в территориальной структуре производства усилится роль инновационно-ориентированных регионов Поволжья, Урала, срединной и южной зон Сибири. В то же время реализация этого сценария усилит (по крайней мере, на период до 3–5 лет) межрегиональную дифференциацию в уровнях социально-экономического развития. Однако реализация такого сценария потребует трудного решения направления на нужды государственных инвестиций части золотовалютных резервов страны и средств Стабилизационного фонда – это может быть единственным реальным финансовым источником подобного восстановительного роста.

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

Условия перехода Сибири на инновационный путь развития

В монографии [Сибирь..., 2008] автор совместно с Ю.С. Ершовым рассматривал 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.

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

В настоящее время приоритеты государства обозначены лишь в отношении поддержки Дальнего Востока, Забайкалья и некоторых районов Восточной Сибири. Для этих целей принимаются новые программные документы развития и выделяются во все возрастающих объемах инвестиционные ресурсы. В то же время исключение из приоритетов государства на востоке страны южных регионов Западной и Восточной Сибири нарушает целостность подхода к освоению восточных районов Рос-

сии 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 позволит:

- формировать в Сибири общие энергетические и транспортные системы с большими возможностями для развития и новые крупные комплексы перерабатывающих производств;

- обеспечивать продовольственную безопасность всей Сибири на основе интенсивного развития сельского хозяйства (особая и востребованная сфера здесь – производство экологически чистой продукции);

- обеспечивать 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 Востока России;

- 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, расположенного в срединной части страны, который 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 основ-

ную нагрузку по реализации новых интеграционных внутри-российских 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 федеральной программы-мегапроекта (с возможным приданием ей статуса национального проекта). Это 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 на всей территории Сибири, способной выровнять конкурентоспособность создания здесь комплекса перерабатывающих производств по сравнению с вариантами их размещения в освоенных регионах европейской части России. Следует форсировать в Сибири и на Дальнем Востоке строительство всех участков Северо-Сибирской железной дороги; приступить к реализации проекта 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.

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]).

Автором совместно с Л.В. Мельниковой [Мельникова, Селиверстов, 2008] выделены 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 (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 (см. [Bradshaw, Vartapetov, 2003; Thompson, 2004])¹.

¹ 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 ре-

Мы оценивали подобные разработки, поскольку они касались основных стратегических установок развития Сибири (см. [Селиверстов. 2010(в)]. Рассматривались такие сюжеты, как «о нерыночном» освоении российского Севера», «о перенаселенности Сибири», «о потерянных процентах роста СССР и России вследствие сдвига производительных сил страны на восток».

Мы показали ошибочность и предвзятость многих зарубежных сибирских исследований. 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 и нецелесообразности развития перерабатывающих производств.

Поэтому, 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.

В чем следует согласиться с мнением зарубежных ученых и аналитиков? В их оценках и рекомендациях относительно

зультате программного подхода к развитию восточных регионов, трактуется как коррекция унаследованных искажений.

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 7

ОПЫТ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Введение

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.

Кроме чисто научных исследований тенденций и перспектив развития экономики Сибири, академическая наука принимала активное участие в разработке важных плановых и предплановых документов, в которых с разной степенью детальности (и успешности) прорабатывались сибирские проблемы: Комплексная программа научно-технического прогресса (КПНТП) СССР и КПНТП по Западно-Сибирскому и Восточно-Сибирскому экономическим районам в советский период; региональные разделы правительственных программ, Транспортная и Энергетическая стратегии России и другие документы в постсоветский период¹.

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. Этому предшествовал также неординарный опыт разработки Федеральной целевой программы «Сибирь», осуществленной во второй половине 1990-х годов.

7.1. Научная основа разработки проектов развития Сибири

«Сибирская тема» в регионалистике XX века

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. Ядринцева². Тогда за-

¹ Более подробно об этих работах, в том числе выполненных с участием автора см. в монографии [Селиверстов, 2010(в)].

² Обзор истории и концепций сибирского областничества см. в работах: [Сесюнина, 1974; Шиловский, 1989; 2004(а,б)].

кладывался 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.

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. От обоснованности и доказательности этих разработок зависело выделение 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 Ин-

ституте геологии и геофизики, в Институте систем энергетики им. Л.А. Мелентьева. Эти работы были «ядром» Региональной научно-технической программы «Сибирь» (РНТП «Сибирь»), которая разрабатывалась с 1978 г. и главный замысел которой заключался в проведении комплексных исследований в основных отраслях науки в интересах развития производительных сил Сибири¹. В центре этих разработок были социально-экономические исследования тенденций и перспектив развития Сибири.

♦ Основным идеологом и руководителем этих разработок первоначально 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 условиями². 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].

¹ Эти исследования должны были найти отражение в конкретных разработках, технологиях, образцах оборудования, методиках, предназначенных для внедрения на территории региона и за его пределами.

² 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; Селиверстов В.Е., Сергеева Л.А. Региональные исследования в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирская школа региональных исследований) 1990–1999 гг. // Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990–1999 гг. – М.: УКСС, 2000.

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].

В начале 1980-х годов ИЭОПП СО АН СССР выполнял роль головного разработчика Комплексной программы научно-технического прогресса Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского экономических районов на 1986–2005 гг. Особо следует отметить крупные разработки по перспективным стратегическим проектам народнохозяйственной 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 экспедиций¹. Ученые института внесли большой вклад в разработку программы освоения нефтегазовых ресурсов и социально-экономического развития территории Западно-Сибирского нефтегазового комплекса. Были проведены исследования и подготовлены предложения по другим сибирским программам (развития Ангаро-Енисейского региона, создания Канско-Ачинского угольного комплекса). Исключительно интересные результаты получались в ходе исследований и экспедиций по Северному морскому пути, что послужило началом работ по программе комплексного исследования Арктической зоны СССР.

¹ 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..., 1984(а,б)].

Важно, что во всех отмеченных разработках авторы не ограничивались только Сибирью. Эти исследования включали анализ, прогнозирование, моделирование территориальных аспектов развития всего Союза ССР, всей России. К оценке тенденций и перспектив Сибири подходили с учетом федеральных интересов и интересов других территорий страны (см.: [Оптимизационные межрегиональные межотраслевые 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» [Сибирь..., 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).

Следует также сказать 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 характера¹.

Если оценивать с сегодняшних позиций систему научных исследований тенденций и перспектив развития Сибири, выполненных в советский период, то наряду с ее безусловными достижениями следует отметить ряд дефектов и пробелов.

Во-первых, механизмам реализации (в том числе управления и контроля) стратегических направлений развития сибирских регионов уделялось недостаточное внимание. Считалось, что это прерогатива высших органов партийной и государственной власти.

Во-вторых, в этих разработках отчетливо доминировал примат народнохозяйственных интересов. Социальные, экологические проблемы регионов, вопросы поддержки коренных народов Сибири не были в числе приоритетных.

В-третьих, сильная сторона стратегических разработок, связанная с изучением, моделированием и прогнозированием материально-вещественных аспектов развития Сибири, не подкреплялась изучением финансовых аспектов долгосрочного развития, межбюджетных отношений, механизмов мобилизации финансовых ресурсов региональной политики.

После распада СССР исследования тенденций и перспектив развития Сибири в ИЭОПП продолжались с учетом новых

¹ 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.

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 нашей монографии [Селиверстов, 2010(в)] приведен анализ наиболее крупных разработок по проблемам развития Сибири, выполненных в последние два десятилетия в ИЭОПП СО РАН, а также показана значимость крупных конференций по развитию производительных сил Сибири.

**Пример научной разработки:
экспертиза проекта переброски части стока сибирских рек
в Казахстан и Среднюю Азию**

Многие научные разработки имели не только академический интерес, но и важные экономические (и политические) последствия. Приведем пример такой разработки.

В 1980-х годах на самом высоком уровне партийной власти был озвучен крупномасштабный проект переброски части стока сибирских рек в Казахстан и Среднюю Азию. Безусловно, что существовала (и даже усугубляется 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 крупные московские институты.

Сибирское отделение АН СССР заняло принципиальную научную позицию по отношению к обоснованию эффективности и целесообразности данного проекта. В ИЭОПП СО АН СССР под руководством д.э.н. Р.И. Шнипера было проведено крупное исследование (в том числе – на основе специальных экспедиционных поездок в среднеазиатские регионы) по ана-

лизу 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 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 водобеспечения среднеазиатских республик и Казахстана, показаны конкретные способы и направления таких работ.

Этот доклад и его резюме были направлены руководству ЦК КПСС, АН СССР, в союзные министерства. В результате работы по реализации проекта были приостановлены, и начатое строительство прекращено. Безусловно, что это было связано не только с активной научной позицией и исследованиями ИЭОПП. Но именно научные разработки Института экономики СО АН расставили все на свои места.

¹ 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».

7.2. Федеральная целевая программа «Сибирь» – первый опыт разработки стратегических документов развития Сибири на постсоветском пространстве

ФЦП «Сибирь»:

поддержка стратегически важного региона страны

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. 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 гг. (ФЦП «Сибирь»).

За разработку подобного рода программ традиционно отвечал Совет по изучению производительных сил¹. 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, необходимость усиления их интеграционных процессов. В основу регионального раздела 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».

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).

Председателем СОПСа академиком А.Г. Гранбергом и автором книги были подготовлены Концептуальные положения разработки Федеральной целевой программы «Сибирь» (см.: [Селиверстов, 1996]). В них 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, что 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.

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

Механизмы и институциональные условия осуществления Программы

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

- усиление экономической интеграции регионов на территории Сибири и совершенствование механизма взаимодействия членов МАСС;
- совершенствование механизма аккумулирования и использования средств для реализации Программы, с учетом интересов ее участников;
- ликвидация чрезмерных различий внутри Сибири по уровням экономического развития и качеству жизни населения;
- осуществление проектов и мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования хозяйственных комплексов отдельных субъектов Федерации путем усиления межотраслевых межрегиональных производственных связей в пределах Сибири;
- 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.

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, институциональ-

ных 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.

Важнейшим вопросом, который специально отрабатывался при подготовке ФЦП «Сибирь», являлся механизм реализации Программы. В целях повышения инвестиционной привлекательности регионов Сибири автором было предложено создать такие общесибирские структуры [Seliverstov, 1999]:

- 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.

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. 7.1).

Таким образом, в целом была выполнена важная проектная разработка по перспективному развитию сибирского региона, представленная в виде сводного и регионального томов с многочисленными предложениями и обоснованиями. Предполагалось, что на этой основе при наличии хотя бы минимального финансирования могут быть развернуты работы по конкретным проектам и программам ФЦП «Сибирь» в виде бизнес-планов, ТЭО, организации конкурсов и тендеров на инвестиционные проекты и т.д.

Более подробно основные результаты второго («регионального») тома ФЦП «Сибирь», подготовкой которых руководил автор, отражены в книге «Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы» [Селиверстов, 2010(в)]. В частности, в ходе этих работ по специальной методике была проведена селекция инвестиционных проектов, поступивших от субъектов Федерации. Обобщение региональных предложений показало,

что при условии их реализации регионы Сибири в основном сохранили бы свою общероссийскую специализацию и ликвидировали бы полностью или частично самые слабые звенья своих экономик.

Таблица 7.1

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

Регион	Число проектов*		Объем капитальных вложений**	
	всего	% к общему числу	всего, трлн руб.	% к общему объему
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	571	100

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

** Информация о капитальных вложениях дана в трлн (неденоминированных) руб.

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 ФЦП, реализуемым на территории сибирского региона, в рекомендациях 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» финансовых ресурсов практически не выделялось, а требования сибирских регионов о финансировании новых частных федеральных целевых программ (или конкретных проектов) отсылались к Программе «Сибирь» как к координирующей. В итоге финансирование ФЦП «Сибирь» осуществлялось лишь в первые годы и в мизерном количестве¹.

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

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].

запросами. Оказалось недостаточно предложений по интеграционным проектам, объединяющим несколько регионов¹.

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 последнюю роль сыграл и субъективный фактор: слабая заинтересованность руководства субъектов Федерации в единой сибирской программе и недостаточный «политический вес» Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», которая занималась ее лоббированием. Решающую роль сыграла неспособность государства осуществлять в те годы осознанную политику по поддержке приоритетных регионов (как вследствие дефицита необходимых ресурсов, так и из-за фактического отсутствия реальной региональной политики и соответствующих институциональных структур).

Справедливости ради, следует сказать 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

¹ 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%.

привлекались важнейшие отраслевые министерства. Но им эта программа была абсолютно не нужна, да и сами министерства потеряли былую роль распорядителей крупных народнохозяйственных ресурсов. В Программе отсутствовали механизмы согласования интересов центра и регионов; бизнеса, территорий и населения. Предложенные в ФЦП механизмы ее реализации оказались не востребованными на региональном уровне. К разработке и обсуждению ФЦП «Сибирь» не была привлечена ни одна крупная частная компания, хотя именно эти топливные, металлургические и лесные компании, по сути, определяли в этот период генеральные направления развития сибирской индустрии.

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

7.3. Концептуальные подходы к разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года

Первые версии Стратегии-2020 (2002 г. и 2005 г.)

Сибирский федеральный округ явился «пионером» в разработке стратегий социально-экономического развития российских макрорегионов на постсоветском пространстве. В прошедшие десять лет было разработано несколько версий Стратегии социально-экономического развития Сибири¹ (2002 г., 2005 г., 2010 г.), и две из них получили статус официально утвержденных Правительством РФ программных документов (2002 г. и 2010 г.).

¹ 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».

♦ «Историография» разработки различных версий Стратегии социально-экономического развития Сибири подробно рассмотрена нами в монографии «Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы». Исследование генезиса разработки различных версий Стратегии развития Сибири представляло интерес с точки зрения анализа участия, взаимодействия и противоречий различных «игроков» на поле регионального стратегирования: федеральных и отраслевых министерств и ведомств, аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе, региональных органов власти, экспертного сообщества, бизнес-структур.

♦ Силами институтов СО РАН на высоком уровне были подготовлены научные основы первой версии Стратегии Сибири, и эту работу высоко оценило экспертное сообщество. Так, 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 решении проблем развития экономики России»). Основные положения научных основ Стратегии Сибири отражены в кн. (гл. 7): [Стратегия..., 2004].

Первая версия Стратегии экономического развития Сибири до 2020 года (2002 г.) в результате межведомственных согласований и коррекции в МЭРТ РФ слабо отражала институциональные условия и механизмы реализации и превратилась в банальный документ, построенный по госплановскому шаблону.

Вторая версия («Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста», 2005 г.) в качестве сквозного структурообразующего элемента включала крупные инвестиционные проекты; однако она не получила официального признания на федеральном уровне.

В июле 2010 г. Правительством РФ была утверждена новая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г., в которой в целом удалось учесть интересы федерального центра, сибирских регионов, населения и бизнес-сообщества. Рассмотрим основные принципы и блоки проблем, отраженные в данной версии СЭРС¹.

¹ Анализ подходов к разработке стратегии Сибири посвящены также работы В.И. Суслова [Суслов, 2009(а, б); Суслов, Суспицын, 2005].

Цели, задачи и основные блоки Стратегии Сибири-2020

Работа над последней версией 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.

При обосновании сценария и прогнозных индикаторов социально-экономического развития Сибири на долгосрочную перспективу были приняты прогнозы Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (проводились под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова и д.э.н. С.А. Суспицына).

Ареал Стратегии экономического развития Сибири в основном распространялся на территорию Сибирского федерального округа (рис. 7.1). 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).

В последних версиях Стратегии стратегическая цель и приоритеты социально-экономического развития Сибири были определены следующим образом: «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 разви-

тие экономики и реализацию национальных стратегических интересов России в мировом сообществе»¹.

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 докризисного 2008 г. Было 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. 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). 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.

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.

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).

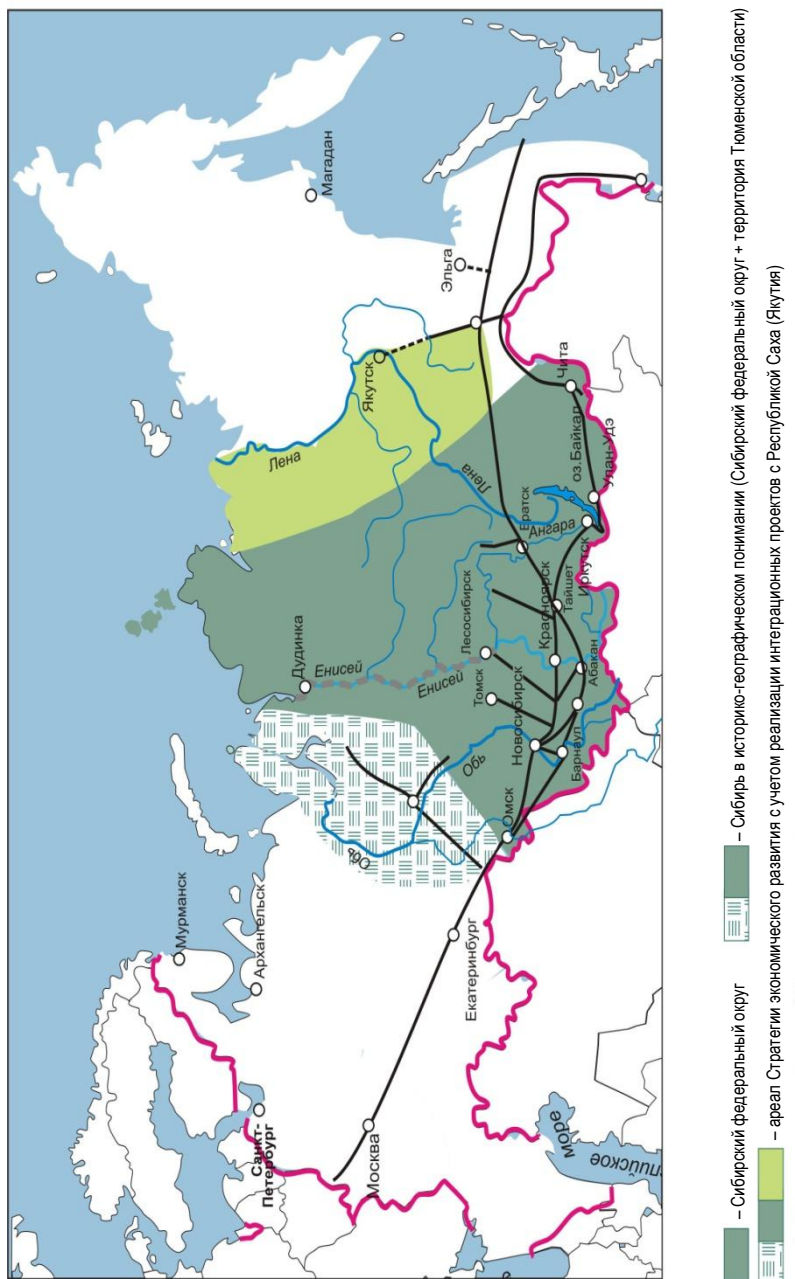


Рис. 7.1. Ареал Стратегии социально-экономического развития Сибиря

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.

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

■ 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.

■ 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 произ-

водства на этой основе продукции с высокой добавленной стоимостью не нова, но в «Стратегии Сибири–2020» она нашла воплощение в конкретных инвестиционных проектах и программах развития.

■ 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 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 и т.д.

Кроме того, 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 наиболее успешным научным и прикладным разработкам в этих регионах.

■ При рассмотрении территориального каркаса будущего развития Сибири, пожалуй, впервые с особой остротой поднят *вопрос освоения ресурсов и самой территории сибирской части Арктики Российской Федерации*. Очевидна связь такой постановки вопроса с особой ролью Арктики в резко усилившейся в последние годы межстрановой конкуренции за право эксплуатации ее уникальных природных ресурсов и защиты российских интересов в этой сфере.

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.

♦ «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, укрупненные постоянно проживающими в южных регионах Сибири специализациями».

■ 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 задач по интенсивному развитию инновационного сектора экономики «несырьевых» регионов Сибири, формированию новой жилищной модели и реализации новых подходов к развитию социальной инфраструктуры, оптимизации опорной системы расселения, формировании 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 ИЭОП СО РАН под руководством д.с.н. З.И. Калугиной и к.с.н. Т.Ю. Богомоловой.

■ В проекте Стратегии, вынесенной на обсуждение в федеральные министерства и ведомства, 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. 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.

■ Как нам представляется, важным позитивным моментом последних версий Стратегии социально-экономического развития Сибири явилось *включение в нее раздела по региональной проекции ее реализации*¹. 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. Это дало бы возможность реализовать двуединый принцип формирования Стратегии: «сверху» (т.е. с учетом видения перспектив развития макрорегиона со стороны федерального центра, межрегиональных органов, 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 были бы включены в процесс формирования данного документа стратегического планирования Сибирского федерального округа, и их

¹ 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.

роль не ограничивалась бы лишь представлением заключений и предложений по уже разработанному без их участия документу.

В то же время хотя в этом документе содержатся 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), тем не менее, мы полагаем, что процессы межрегиональной интеграции на экономическом пространстве Сибири могли быть проработаны более детально.

■ По сравнению с прошлыми версиями Стратегии (2002 г. и 2005 г.), 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. 7.2 и 7.3). В этой версии 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 обширного списка потенциальных инвестиционных проектов, предлагаемых крупным бизнесом, федеральными или региональными органами власти или получивших обоснование в научных исследованиях, в Стратегии было предложено более 30 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 народнохозяйственная значимость¹.

¹ 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 сибирских регионах закреплён в соответствующих производствах или ожидается в результате реализации новых проектов. 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 перегруппировки расстановки сил по экономическим (или иным) причинам периодически происходят.

На территории Сибири и Сибирского федерального округа действуют крупнейшие российские компании: все вертикальноинтегрированные нефтяные компании, «Газпром», «Норильский никель», «РУСАЛ», 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.

В то же время анализ этой версии Стратегии Сибири (2005 г.) 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.

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.



Рис. 7.2. Карта стратегических инвестиционных проектов: СФО, Тюменская область, Республика Саха (Якутия), Северный вектор – дорога к ресурсам

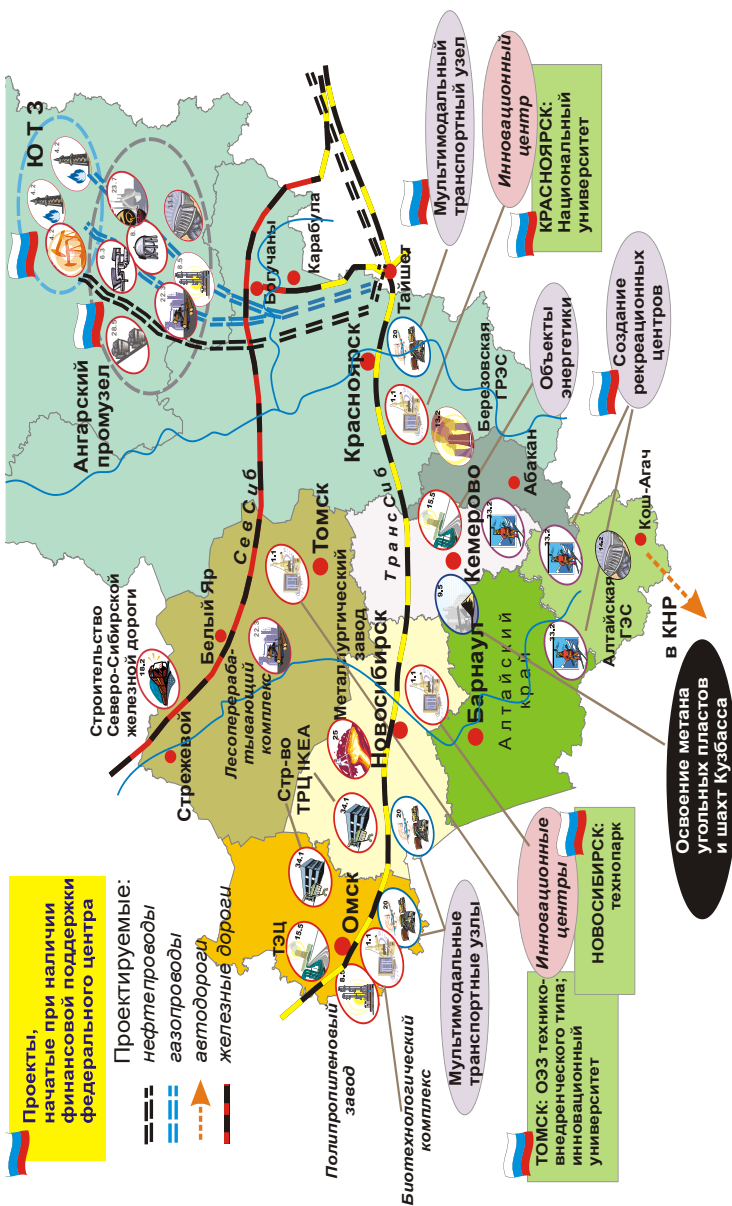


Рис. 7.3. Карта стратегических инвестиционных проектов: объекты Стратегии экономического развития Сибири до 2020 г. в южной и центральной части Сибири

В последней четвертой версии «Стратегии Сибири–2020» (2010 г.) в явном виде раздел по стратегическим проектам развития важнейших народнохозяйственных 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 в версии разработчиков Стратегии был вынесен в Приложение, где они были сгруппированы по двум крупным направлениям:

1) первоочередные федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты, обеспечивающие реализацию Стратегии;

2) долгосрочные и среднесрочные федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты.

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 Федерации¹.

Наш анализ показал, 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 4 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. Сущест-

¹ 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 указывались с перечислением своих количественных параметров реализации.

венно 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 Сибири¹.

Таково в концентрированном виде содержание основных разделов проекта Стратегии социально-экономического развития Сибири. 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 конкурирую-

¹ 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).

щих 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.

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

Очевидно, что авторы Стратегии не строили иллюзий о том, что их последняя версия будет без каких-либо изменений принята в качестве официального правительственного документа. В любом случае требовалась даже редакционная правка этого текста на предмет его соответствия стилю и формату утверждаемых документов. Однако конечный результат Стратегии социально-экономического развития Сибири в большей степени зависел от настойчивости, с какой федеральные министерства и ведомства настаивали бы на исключении из ее финальной версии, представленной для официального рассмотрения и внесения предложений по доработке, тех или иных положений. Как и при корректировке первой версии стратегии Сибири 2001–2002 гг., достаточно много замечаний поступило от Министерства финансов РФ. Например, в версии Стратегии от 3 марта 2010 г. в разделе «Институциональные условия реализации Стратегии» было ука-

зано, 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 – Москва) регистрации головных офисов ресурсодобывающих компаний. В результате сегодня (по данным официальной статистики) в 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, якобы, «не учитывают основы правового регулирования соответствующих правоотношений». В связи с данным замечанием спустя несколько недель из версии Стратегии 2010 г., опубликованной на сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (версия от 25 марта 2010 г.), этот пункт был изъят, и опять «священная корова» российской финансовой системы осталась неприкосновенной.

Авторы ожидали, что будут и другие потери важных положений Стратегии в ходе процесса ее согласования и уточнения с правительственными структурами. Однако наш анализ показал, что утвержденный в июле 2010 г. Правительством Российской Федерации текст Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. даже после всех министерских изъятий и корректировок в целом не привел к существенному пересмотру ее идеологической

направленности, основных принципов, положений и целевых стратегических установок. В этом была большая разница по сравнению с процедурой утверждения Стратегии в 2002 г. В целом была сохранена структура Стратегии и ее важнейшие социальные, отраслевые и пространственные приоритеты развития.

К сожалению, наибольшие потери понес раздел, подготовленный нами, по институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии. В нем были изъяты важные положения, касающиеся совершенствования механизмов недропользования на территории Сибири, по актуализации институциональной среды, по совершенствованию инвестиционной политики, по механизмам консолидации финансовых ресурсов. 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. (Именно поэтому считаем целесообразным более подробно представить нашу позицию относительно институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири в следующей главе.)

Основные отличия Стратегии–2020 от ФЦП «Сибирь»

Представляет интерес сопоставление двух документов: Федеральной целевой программы «Сибирь» и последних версий Стратегии социально-экономического развития Сибири.

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 соответст-

вующих региональных и отраслевых программ, инвестиционные проекты также даны в весьма сжатом, концентрированном виде. 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.

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.

Подходы и предложения по перспективной социальной политике в Сибири и, особенно, по перспективам развития важнейших отраслевых комплексов различаются. 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.

ГЛАВА 8

МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Введение

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 уровне¹. Выскажем нашу точку зрения по этим вопросам, рассмотрев вначале некоторые исходные положения.

1. В ближайшие 20–30 лет экономика Сибири, по-видимому, сохранит свою сырьевую направленность. Потенциальная ценность 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

¹ Автор был основным разработчиком раздела «Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири» [Селиверстов, 2005, 2009(а)].

наукоемких технологий и финансирования инфраструктурных проектов. Поэтому особое значение для реалистичности и успеха реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири имеет изменение институциональных условий и совершенствование механизмов реализации долгосрочных программ в топливном и сырьевом сегменте экономики Сибири, и особенно в нефтегазовом секторе¹.

♦ 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 целесообразности 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.

¹ Эти вопросы проработаны В.А. Крюковым и А.Н. Токаревым [Крюков, Токарев, 2007].

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 ВВП на территории СФО 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 выделении ресурсов для ее реализации, а на создании и поддержке необходимых институциональных условий для привлечения финансовых ресурсов от частных инвесторов (отечественных и зарубежных), государственных компаний и населения.

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

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

9. Успешная реализация Стратегии возможна только при условии непосредственного вовлечения в этот процесс администраций субъектов Федерации и крупных городов, что предполагает

их участие как в софинансировании отдельных мероприятий и создании преференциальных условий для реализации отдельных проектов, так и в управлении и контроле за ходом реализации Стратегии развития Сибири, равно как и их ответственность за принятые обязательства.

10. Разработка и реализация Стратегии развития Сибири должна учитывать не только социально-экономические, но и геополитические вызовы, проблемы, угрозы и последствия. Так, при эффективно работающих основных профильных секторах сибирской экономики и переходе на новые технологические решения в производственной системе Сибири численность занятых может быть заметно снижена. Однако из этого не следует необходимость «освобождения» Сибири от излишнего трудового потенциала. Здесь в силу должны вступать геополитические и оборонные требования, которые диктуют необходимость достаточной 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.

8.1. Комплекс механизмов реализации Стратегии развития Сибири (на примере основных групп инвестиционных проектов)

Общие цели институциональных преобразований

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.

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 отечественного и иностранного бизнеса.

Главная 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 эти положения трансформировались в предлагаемые нами подходы и решения, в том числе – в требования по реализации инвестиционных проектов. С этой целью мы разделили все инвестиционные проекты Стратегии на три группы:

1 группа – производственные проекты, обеспечивающие наибольший мультипликативный эффект с точки зрения экономики и России, и Сибири;

2 группа – инфраструктурные проекты, финансирование которых будет осуществляться государственными и/или частными компаниями (отечественными и зарубежными);

3 группа – «социальные и обеспечивающие» программы и проекты.

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 заимствования¹. 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.

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 пространственные ареалы:

- разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области с особым акцентом на газоснабжение Байкальского региона и Забайкалья;
- разработки Ванкорского месторождения в Красноярском крае с акцентом на решение проблемы сохранения территорий традиционного природопользования коренных народов Севера и учета экологических ограничений;

¹ На территории СФО 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.

- 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 им 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 различ-

ных перераспределительных и внешних эффектов «общественная эффективность» является достаточно высокой¹.

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 АТР, 30% продукции – на металлургические предприятия Украины, а оставшиеся 20% – на заводы черной металлургии России, преимущественно на Урал. 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.

¹ 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 [Новикова, 2005]. Она же рассмотрела вопросы взаимодействия общественных и частных финансов при реализации проектов.

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..., 2009, с. 617]). В Сибири целесообразно использовать обе модели.

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 необходимостью достижения 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.

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.

Реализация инфраструктурных и «социальных и обеспечивающих» проектов и программ

Вторая и третья группы проектов Стратегии социально-экономического развития Сибири (инфраструктурные проекты и «социальные и обеспечивающие» проекты и программы) 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» либо инфраструктурных проектов имеется большая неопределенность. Это вызывает необходимость привлечения государства в качестве их основного инвестора (в случае инфраструктурных проектов – соинвестора).

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 для 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, 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 регионах 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 бывший губернатор региона 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 предлагали осуществить на втором этапе реализации Стратегии Сибири, может быть созда-

ние 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, а также инфраструктурных проектов и программ Стратегии развития Сибири. Использование его средств должно иметь строго целевой характер и быть основано на жестком отборе проблемных регионов и на принципах финансирования 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. Для оформления процедур использования данного фонда целесообразно заключение межрегиональных конвенций между сибирскими субъектами Федерации.

8.2. Государственно-частное партнерство при реализации Стратегии развития Сибири

Институт консолидации интересов власти, бизнеса и населения

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 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.

В настоящее время имеют место серьезные проблемы развития ГЧП в целом по России, обусловленные нестабильностью условий развития и хозяйствования, низкой степенью предсказуемости государственной политики, политическими рисками, отсутствием четко действующей системы стратегического планирования (на федеральном уровне и в регионах), отсутствием стратегий долгосрочного развития у бизнеса (или нежелание раскрывать имеющиеся корпоративные стратегии), слабым законодательно-нормативным обеспечением реализации проектов на основе ГЧП, недостатком практического опыта реализации проектов на основе ГЧП в современных российских условиях, бюрократизацией и коррупцией.

Формы государственно-частного партнерства

Одной из форм государственно-частного партнерства могут быть *государственные корпорации* (ГК), являющиеся коммерческими организациями, ориентированными на оказание услуг обществу, находящимися под контролем государства и несущими основные финансовые риски (см.: [Алехин, Захаров, 2005; Унтура, 2005]).

♦ Главные функции государственных корпораций связаны с оказанием производственных или социальных услуг обществу на тех условиях, на которых эти услуги не могут быть получены от частного бизнеса. Подобные корпорации могут создаваться в отраслях с низкой инвестиционной привлекательностью или повышенными рисками и большими сроками окупаемости вложений (например, в сфере развития производственной или транспортной инфраструктуры). Основным финансовым источником деятельности государственных корпораций должны быть заемные средства, обеспеченные системой государственных гарантий. Под реализуемые проекты государственные корпорации, создаваемые в Сибири, должны выпускать акции и облигации, которые в дальнейшем должны иметь высокую ликвидность на фондовом рынке. По аналогии с ГК ОАО «Российские железные дороги» государственные корпорации в Сибири могут создаваться как в основных отраслях инфраструктуры (транспорт, связь, энергетика), так и в области развития рынка жилья на основе ипотеки, в сфере обеспечения кредитов целевым группам населения.

Другой формой использования принципов корпоративного управления при реализации Стратегии развития Сибири должно быть создание в субъектах Федерации *корпораций (агентств) регионального развития* как организаций, работающих в треугольнике «власть – бизнес – население». В ряде стран внедрение в регионах принципов корпоративного управления показало высокую эффективность. 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 городах и поселениях Сибири целесообразно с помощью местных администраций и корпораций регионального развития создать сеть инкубаторов малого бизнеса.

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)*¹.

Идея создания Госкорпорации развития Сибири и Дальнего Востока

Ранее мы предлагали создать Западно-Сибирскую, Ангаро-Енисейскую и Забайкальскую корпорации регионального развития. Такого рода межрегиональные корпорации помимо решения отмеченных выше задач должны также организовывать силами собственных структур или с привлечением сторонних организаций (институты РАН, проектные институты) экспертизу и оценку инвестиционных проектов, предлагаемых к реализации на соответствующей территории, проводить экспертизу региональных стратегий субъектов Федерации на предмет их непротиворечивости и ликвидации дублирования.

Подчеркиваем, что все эти наши предложения касались корпораций (агентств) регионального и межрегионального развития, создаваемых не как государственные структуры или как хозяйствующие субъекты, но как организации на стыке интересов власти и бизнеса. Однако неожиданно в начале 2012 г. с правительственного уровня устами С.К. Шойгу² была озвучена идея создания Госкорпорации развития Сибири и Дальнего Востока (далее – Госкорпорации). В среде ученых, экспертов, бизнесменов это начинание практически не нашло поддержки. Синдром «виновности власти» был настолько велик, что верная в принципе концептуальная идея необходимости концентрации государственной поддержки развития восточных регионов воспринималась в обществе исключительно как попытка концентрации

¹ 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.

² Полагаем, что не случайно именно С.К. Шойгу как самый авторитетный министр с высоким рейтингом народного доверия был выбран для того, чтобы озвучить эту идею.

и монополизации эффектов от разработки сибирских и дальневосточных ресурсов.

Затем эта инициатива не получила дальнейшего развития, но была позже трансформирована в решение о создании Министерства развития Дальнего Востока и в создание подконтрольного Внешэкономбанку Фонда развития Дальнего Востока с первоначальным капиталом в 15 млрд руб.¹

Казалось бы, эти акции должны были продемонстрировать решимость федерального центра «повернуться лицом к Востоку». Однако работа данного Министерства стала наталкиваться на большие трудности и поэтому не случайно, что на Президиуме Госсовета 29 ноября 2012 г. Президент РФ В.В. Путин подверг деятельность этого ведомства серьезной критике и вновь поставил вопрос о целесообразности создания Государственной корпорации по развитию Сибири и Дальнего Востока. (Обрывочные сведения о возможном контуре такой Госкорпорации позволяют сделать вывод о беспрецедентных правах и налоговых льготах, которыми она будет обладать.)

Какие предварительные выводы здесь можно сделать в контексте нашей темы – ускорения развития Сибири и укрепления ее позиций в системе российской экономики?

Во-первых, деятельность этой корпорации будет затрагивать в основном территорию Дальнего Востока и касаться лишь отдельных граничащих с ним сибирских территорий. Тем самым будет создан прецедент формирования особых условий хозяйствования и концентрации ресурсов лишь в дальневосточном сегменте Востока России. Однако, как мы показывали выше, должна реализовываться единая и взаимосогласованная по целям, ресурсам и результатам стратегия развития восточных районов с учетом взаимодополняемости их хозяйственных комплексов и наличия здесь сходных условий хозяйствования. При этом нужно учитывать, что стратегическая значимость Сибири с ее ресурсами на порядок выше, чем Дальнего Востока.

¹ В настоящее время принято решение об увеличении капитала этого Фонда до 100 млрд руб.

Во-вторых, деятельность Госкорпорации развития Дальнего Востока мыслится в основном в контексте концентрации ресурсов и облегчения доступа к месторождениям полезных ископаемых. То есть напрямую об инновационных производствах, о новых центрах комплексной переработки ресурсов речь не идет.

В-третьих, ключевым является вопрос: в чьем ведении окажется контроль над ресурсами и распределяемой рентой на Дальнем Востоке. Если Госкорпорация создается с целью концентрации рентных доходов – это тупиковый путь; если для концентрации и оптимизации ресурсов для комплексного освоения территорий это действительно необходимо, но здесь должны быть четко прописаны все институциональные условия и «правила игры» на поле такой корпорации.

В-четвертых, деятельность Госкорпорации, скорее всего, направлена на производственный сегмент Дальнего Востока и на облегчение его взаимодействия со странами АТР. Между тем основная, важнейшая задача на Востоке России – это поддержка человеческого потенциала этого макрорегиона, который катастрофически теряется. Его поддержка и возобновление только через стимулирование производства – задача важная, но не единственная. Нужен комплекс государственных мер по новой социальной политике на Востоке России, но это, скорее всего, не будет напрямую связано с деятельностью такой корпорации.

В-пятых, мировой опыт развития аналогичных структур (в первую очередь – Корпорации по развитию долины реки Теннесси в США) показывает, что важнейшее направление их деятельности – это формирование и поддержка инфраструктуры для прихода сюда инвесторов и развития производства. Пока остается неясным, будет ли в числе приоритетных инфраструктурная деятельность в Госкорпорации.

Практически повсеместное отторжение идеи создания Государственной корпорации по развитию Дальнего Востока в существенной степени связано с опасностью формирования на ее основе новой мощной коррупционной структуры.

Тем не менее мы полагаем, что эта идея должна быть тщательно обсуждена в экспертном сообществе, с тем чтобы выяснить, насколько особые условия хозяйствования в одной части России могут входить в противоречие с принципами федерализма

и единства экономического пространства России; насколько и в какой мере принципы формирования такой корпорации должны распространяться на другие территории страны. И в первую очередь – на территорию Центральной Сибири, которая также требует сильной государственной поддержки для создания здесь нового мощного центра экономической активности и «ядра» новой российской индустриализации.

8.3. Финансовые и рыночные механизмы и институты реализации Стратегии

Механизмы мобилизации финансовых ресурсов

Самой очевидной и первоочередной акцией государства в отношении поддержки развития Сибири должен быть возврат мест регистрации юридических лиц, мест формирования прибыли, уплаты налогов и сборов к месту фактического производства товаров (как известно, сейчас действует практика налогообложения по месту регистрации головных офисов крупных компаний, зарегистрированных, как правило, в Москве или Санкт-Петербурге). Эти предложения выдвигались неоднократно, но они категорически отвергались Минфином РФ и другими структурами федерального центра (см. п. 7.3). В современных условиях отторжение этой ситуации со стороны всех остальных территорий России (особенно – Сибири и Дальнего Востока) достигло критической величины.

♦ Самые важные, самые болезненные для экономики Сибири и самые первоочередные задачи в направлении совершенствования экономических механизмов в интересах развития сибирского макрорегиона лежат в сфере модернизации отношений и механизмов недропользования. Основные направления такой модернизации отражены в статье В.В. Кулешова, В.А. Крюкова и В.Е. Селиверстова «Формирование организационно-экономических механизмов ускорения социально-экономического развития Сибири» // Регион: экономика и социология, 2012, № 1, с. 102–122) (поэтому здесь мы не будем останавливаться на этом векторе институциональных преобразований).

Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири должна опираться также 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 банки. 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.

Региональная финансовая инфраструктура

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 трансформаций банковско-финансовой системы макрорегиона. Система региональных банков должна играть роль своеобразных «шлюзов» для накопления и адресного «сбрасывания» финансовых ресурсов в сферу инвестиционной деятельности в регионе.

Комплексной и системной проработкой региональных проблем развития региональных финансовых систем, в частности банковских, 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, [Овчинникова, Брулева, 2007; Воронина и др., 2008; Рыкова, Фисенко, 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»:

- создание в Сибири крупного регионального банка инноваций и развития как центра финансового обеспечения экономической деятельности в регионе крупных межотраслевых корпораций, вертикально-интегрированных компаний, холдингов, ФПГ, малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей и физических лиц;
- совершенствование микрофинансовых кредитных институтов (почтовые отделения, оказывающие банковские услуги, институты городской и сельской кредитной кооперации, региональные союзы кредитной кооперации).

Стимулирование интеграционных процессов на территории сибирского региона

Особое значение имеет стимулирование интеграционных процессов на территории сибирского макрорегиона. В условиях глобальных вызовов XXI века важнейшим вектором развития индустриально-развитых стран становится усиление процессов межрегиональной интеграции на их территориях с целью повышения конкурентоспособности национальных экономик. Это сочетается с бурным развитием трансграничных экономических, научно-технических и культурных связей, в результате многие

периферийные регионы становятся эпицентром роста и возникновения новой экономической активности, охватывающей территории сопредельных государств.

В то же время российские регионы развивают свою экономическую и политическую деятельность в категориях «конкурентного федерализма», а не «федерализма сотрудничества», являющегося более высокой ступенью развития стран с федеративным государственным устройством. Это проявляется в очень слабом развитии системы межправительственных отношений (т.е. отношений между различными ветвями государственной власти), которые сформированы на принципах соподчинения «сверху вниз», но не на паритетных отношениях центра и субъектов Федерации; в слабом развитии системы горизонтальных связей субъектов Федерации; в отсутствии в ментальности местных элит самой идеи межрегионального сотрудничества.

Результатом является не повышение конкурентоспособности региональных экономик, а их конкурентная борьба за привлечение инвестиций и федеральных трансфертов, субсидий и различных грантов.

К сожалению, это отчетливо проявляется и на территории Сибири. Пока все сибирские субъекты Федерации развиваются в формате межрегиональной конкуренции, но не кооперации. Об этом свидетельствует анализ их региональных стратегий, в которых акцент делается на конкурентную борьбу за привлечение инвестиций и внешних финансовых ресурсов, но никак не на реализацию совместных межрегиональных инвестиционных программ и инициатив.

В итоге наблюдаются большие народнохозяйственные потери вследствие дублирования однотипных инвестиционных проектов в регионах Сибири (в том числе – в виде инновационных кластеров) и отсутствия инициатив реализации крупных межрегиональных инвестиционных проектов, способных кардинально изменить ситуацию на крупных территориях России. Интенсивность внутрисибирских экономических связей существенно, на порядок уступает интенсивности взаимодействий сибирских регионов с европейскими территориями России и с экспортно-импортными взаимодействиями.

Потенциал межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия (и, в том числе, «Сибирского соглашения») используется недостаточно, он требует усиления и новых векторов развития. Развитию интеграционных процессов на Востоке России препятствуют два стереотипа: смешение и подмена понятий «интеграция» и «сепаратизм», а также объективно культивируемая в региональных элитах «презумпция виновности соседа» (т.е. необъективное позиционирование собственных территорий на фоне развития смежных регионов).

Таким образом, объективно назрела политическая и экономическая инициатива возрождения на новой основе общесибирских интеграционных связей и взаимодействий в контексте использования этого потенциала для укрепления российского федерализма. Ее основа – современные научно-технологические вызовы и уклады, позволяющие резко повысить эффективность всей сибирской экономики и страны в целом. Ее эпицентром может служить территория Красноярского края.

♦ Красноярский край объективно способен выполнить новую функцию промышленного и транспортно-логистического интегратора Востока России в новых экономических, научно-технических и геополитических условиях. Отличительной особенностью края – и как территории, и как активного участника социально-экономических процессов, – традиционно является тесная связь с процессами в стране, не говоря уже о Сибири и Дальнем Востоке. В определенном смысле, край является «показательной» территорией с точки зрения отражения общих процессов и страны, и ее восточных регионов.

Вектор усиления процессов межрегиональной интеграции сибирских регионов (в том числе на принципах взаимодополнения их хозяйственных комплексов и человеческого потенциала) должен стать одним из важнейших направлений поиска новой «сибирской суперидеи». Поэтому целесообразно изучать, обосновывать и артикулировать на различных уровнях (Совет Федерации; Государственная Дума; Общественная палата; крупные экономические форумы) возможность и готовность сибирских регионов в лице их властей и бизнес-структур к такой межрегиональной интеграции, а также требовать создания необходимых для этого условий и механизмов. При этом

должно быть недвусмысленно заявлено, что это делается не с целью создания здесь квазиавтономного и самодостаточного крупного территориального анклава России, а, напротив, – в интересах укрепления российской государственности и российского федерализма.

8.4. Управление и контроль реализации 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 реализации¹. Программа работ по направлениям реализации Стратегии 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 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 руково-

¹ 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.

дителей 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.

Эффективность любых стратегических документов в существенной степени связана с их надежным и прозрачным информационным наполнением. Поэтому для повышения обоснованности принятия решений при оценке эффективности реализации проектов и мероприятий Стратегии развития Сибири и 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.

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. С этой целью в рамках мероприятий по реализации Стратегии 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.

Предложения по усилению системности региональных стратегий и их нацеленности на успех

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 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 достижение основных целей и задач Стратегии социально-экономического развития Сибири.

2. В случае обнаружения в региональных стратегиях дублирующих инвестиционных проектов 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. 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 использовать в процессе разработки стратегий и долгосрочных и среднесрочных программ современные экономико-математические методы и модели анализа и прогнозирования регионального раз-

вития, 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 оценок 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 внедрения региональных систем мониторинга (охватывающих и муниципальный уровень), основанных на современных прогнозно-диагностических моделях и ГИС-системах.

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.

8. Новизна и недостаточная организационно-методическая проработка некоторых важных вопросов Стратегии, 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 требуется форсировать договоренности о совместной подготовке и реализации на территории Сибирского федерального округа пилотных проектов по данным направлениям с руководством ряда крупных корпораций. Мы также отмечали необходимость активного вовлечения общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Сибири.

Формируя эти предложения, мы полагали, что, 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.

Конечно, мы отдаем себе отчет в том, что представляем здесь достаточно идеализированную картину 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 русле этих решений, но ему также нужен необходимый ориентир развития и уверенность в том, что этот путь поддерживает государство.

♦ 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 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.

8.5. Федеральная целевая программа – конкретизация мер по реализации стратегии развития региона

Использование института федеральных целевых программ для развития макрорегионов

Возникает вопрос о соотношении стратегий развития макрорегионов и их федеральных целевых программ. 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. 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.

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].

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»¹ (в программных мероприятиях этой ФЦП доминировало финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением саммита АТЭС во Владивостоке в 2012 г.). Опыт ее реализации (а также печальный опыт ФЦП «Сибирь») показал, что такие 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.

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

¹ Весьма жесткая критика хода реализации дальневосточной ФЦП дается в Институте экономических исследований ДВО РАН. Так, в книге «Региональный программный мониторинг» 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» [Региональный программный мониторинг..., 2004, с. 87–88]. В книге приведены примеры катастрофического невыполнения программных мероприятий по основным стратегическим направлениям.

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 второй версии сибирской стратегии («Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста»), разработанной в 2005 г., в новую ФЦП по Сибири.

♦ 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 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).

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 разви-

тия Сибири. С этой целью в Аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе была разработана Концепция такой ФЦП. Автор подготовил предложения и замечания к тексту этой Концепции. 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 в Томске в 2005 г.

Мы считаем, что инициирование подобной супер-ФЦП, когда «под одну крышу» собираются новые инвестиционные проекты, реализуемые частным бизнесом, сибирская часть национальных проектов, новые инфраструктурные проекты, 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 супер-ФЦП. Финал такой «гонки» ФЦП макрорегионов понятен: проиграют все. Излишне большие запросы при минимальном реальном финансировании по принципу «всем сестрам по серьгам» лишь дискредитируют программный принцип решения региональных проблем.

По этой же причине нереальным было и предложение придания ФЦП «Экономическое и социальное развитие Сибири» статуса национального проекта. В то же время мы предложили, что, учитывая исключительную значимость для экономической и политической безопасности России ее северных и восточных регионов, обладающих колоссальными природными ресурсами и выполняющих особую миссию в новой индустриализации страны, гораздо большие шансы на успех имело бы инициирование такого национального проекта, как «Север России XXI века», в рамках которого блок «Социально-экономическое развитие Сибири» мог бы рассматриваться в качестве составной части (подпроекта). Это позволило бы проработать и усилить обоснование и реализацию новых интеграционных проектов (транспортных, энергетических, социальных) между Сибирью, Европейским

Севером, Уралом и Дальним Востоком на принципах ресурсно-экономического взаимодополнения их хозяйственных комплексов, взаимодействия северных и южных территорий (в том числе на основе решения проблемы модернизации и переспециализации экономики регионов), совместному решению задач по государственной поддержке Севера, решению проблем коренных народов и т.д.

Возможно, что могла быть инициирована подготовка другого альтернативного национального проекта «Сибирь и Дальний Восток – экономическая и ресурсная основа новой индустриализации России и укрепления ее позиций в мировом сообществе». Этот проект также имел бы по своей сути интеграционный характер, при этом эпицентром возникновения новых интеграционных связей XXI века рассматривались бы Сибирь и Дальний Восток. Иными словами, 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, 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).

Новая схема подготовки и реализации стратегических документов развития макрорегионов

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 парамет-

ры государственного участия в решении этих проблем и даны ориентиры для крупного бизнеса, определены основные механизмы реализации.

3. Федеральные целевые программы по реализации социально-инфраструктурного блока стратегий развития макрорегионов и основных направлений региональной политики на этой территории¹.

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.

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 народнохозяйственные потери сегодня и многократно возрастающие затраты на их ликвидацию в будущем. Стратегические решения по поводу освоения новых ресурсных баз на востоке России, прокладки веток нефтепроводов и газопроводов, строительства железнодорожных магистралей и автодорог

¹ В отличие от обычных ФЦП (типа ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье») в них не включаются подпрограммы и мероприятия по инвестиционным проектам, реализуемым частным бизнесом.

принимаются, основываясь на политических интересах и предпочтениях или как результат лоббирования интересов крупных компаний.

Именно поэтому в России сегодня необходима четкая, осознанная и воспринятая всеми слоями власти и общества государственная политика в отношении Сибири и Дальнего Востока как макрорегионов, имеющих стратегическое значение для России на восточном форпосте 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 в своих работах [Селиверстов, 1997, 2008(а,б)].

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 в 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 СОПС академик А.Г. Гранберг. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (и, в частности, автор книги) был активным участником данной работы.

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

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].

в государственной внешнеполитической, структурной и инвестиционной политике России.

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 реформирования 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. Но, к сожалению, данный документ не оказался востребованным и был утоплен в бюрократической пучине.

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 некоторый 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.