

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 отработывался 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 («регионально-го») 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.