

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 целесообразных 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 финансировании 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 чем 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.