

**СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
СИБИРИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ
И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.

Формирование новой экономической основы государственного строительства России, появление новых народнохозяйственных проблем и новые условия их решения - все это требует изменения государственной региональной политики и системы ее реализации в масштабе как страны в целом, так и отдельных регионов. Необходимыми условиями для повышения действенности государственной региональной политики в России являются разработка Стратегии территориального развития страны как важнейшей составной части Стратегии социально-экономического развития государства. В свою очередь, эта стратегия должна быть синтезом стратегий развития макрорегионов России на базе стратегий развития федеральных округов. Здесь «пионером» явился Сибирский федеральный округ, где по поручению Президента Российской Федерации была разработана Стратегия экономического развития Сибири, утвержденная решением Правительства РФ. Эти стратегии, в свою очередь, должны быть увязаны со среднесрочными и долгосрочными программами развития субъектов Федерации и важнейших городов.

**1. Предпосылки, целесообразность и этапы разработки
Стратегии экономического развития Сибири**

В конце 2000 г. состоялся визит Президента РФ В.В.Путина в Новосибирск, и к этому визиту в инициативном порядке Советом Сибирского Федерального округа, Сибирским отделением РАН и Межрегиональной ассоциацией "Сибирское соглашение" были подготовлены исходные материалы к проекту "Государственная концепция развития Сибири на долгосрочную перспективу". Основная часть этих материалов была подготовлена в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН и в Объединенном институте геологии, геофизики и минералогии СО РАН. Во время посещения Академгородка с участием Президента РФ состоялось обсуждение основных положений проекта "Концепции развития Сибири на долгосрочную перспективу". Позже эти материалы были доработаны и расширены и на основе их изучения В.В.Путин дал поручение Правительству РФ разработать, с привлечением Академии наук и министерств и ведомств, Стратегию экономического развития Сибири (СЭРС)*.

Проект Стратегии развития Сибири был разработан по поручению Президента Российской Федерации от 26 декабря 2000 г.. Он базировался на Основных направлениях социально-экономической политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу и других программных документах Правительства РФ. Основными разработчиками документа были Сибирское отделение РАН, Минэкономразвития России, аппарат Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском

* Далее в тексте статьи будут использоваться следующие равнозначные варианты названия данного документа: "Стратегия социально-экономического развития Сибири", "Стратегия развития Сибири", "Стратегия" и "СЭРС".

федеральном округе, Сибирское отделение РАСХН, Сибирское отделение РАМН и Межрегиональная ассоциация "Сибирское соглашение". Кроме того, в проработке отдельных блоков проекта Стратегии принимали участие Минэнерго России, Минтранс России, МПР России, Минздрав России, МПС России, РАО "ЕЭС России" и другие министерства и ведомства, а также администрации субъектов Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ. Проект прошел научную экспертизу и был одобрен решением Президиума Российской Академии наук от 22 мая 2001 г. Подготовленная на его основе "Стратегия экономического развития Сибири" была утверждена Правительством РФ (Распоряжение № 765-р от 7 июня 2002 г.). Распоряжением Правительства рекомендовано "...федеральным органам исполнительной власти при разработке нормативных правовых актов в сфере экономического развития Сибири..." и "органам государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в Сибири, при разработке региональных программ социально-экономического развития" руководствоваться положениями Стратегии экономического развития Сибири.

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

Авторы научных основ Стратегии развития Сибири ставили задачу реализовать научный подход к обоснованию комплексного развития важнейшего макрорегиона страны, учитывающий:

- макроэкономические и отраслевые закономерности современного технологического уклада общественного производства;
- особенности современного этапа развития экономики России и Сибири и возможные модели дальнейшего развития;
- геополитические и экономические интересы России;
- интересы отечественных товаропроизводителей в Сибири;
- интересы населения Сибири и приоритетные направления социально-экономического развития ее регионов;
- проблемы и угрозы на пути эффективного развития экономики Сибири;
- вопросы обеспечения территориальной и экономической безопасности России;
- конкретные механизмы обеспечения устойчивого развития экономики Сибири.

При этом предполагалось, что реализация положений "Стратегии..." позволит обеспечить:

- снижение негативного влияния неблагоприятных природно-климатических условий на социально-экономическое развитие Сибири, в том числе за счет развития транспортной инфраструктуры и создания оптимальной системы расселения;
- повышение инвестиционной привлекательности сибирских регионов;
- устойчивое развитие "сырьевых" регионов;

- повышение роли "несырьевого" сектора в экономике Сибири, развитие производства наукоемкой продукции;
- повышение уровня жизни населения сибирских регионов;
- реализацию геополитических и экономических интересов России.

В той или иной мере эти установки были выполнены авторским коллективом при разработке первых вариантов Стратегии, которые затем были вынесены на обсуждение и согласование с федеральными министерствами и ведомствами. Следует сказать, что эта работа была высоко оценена экспертным сообществом. 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) за разработку научных основ Стратегии социально-экономического развития Сибири была удостоена престижной премии им. А.Н. Косыгина.

Однако при обсуждении данных документов в структурах федеральной власти выявились значительные разногласия относительно предложенных аппаратом Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе, Сибирским отделением РАН и Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" подходов к разработке СЭРС, ее концептуальных положений, конкретных выводов и предложений. В определенный момент разногласия между разработчиками Стратегии и представителями федеральных министерств были настолько значительны, что возникло опасение, будет ли принят этот документ на правительственном уровне. Сибирская Стратегия имела шансы "потонуть" в бюрократических согласованиях и получила бы статус лишь ведомственного документа, не обязательного для исполнения.

В этих условиях Полномочный представитель Президента РФ в Сибирском федеральном округе Л.В. Драчевский обратился за поддержкой к В.В. Путину и премьеру РФ М.М. Касьянову, и эта поддержка была получена, что позволило завершить работы над Стратегией развития Сибири и вынести ее на обсуждение на заседание Правительства РФ. В результате ряд положений, с которыми не соглашался федеральный центр, удалось отстоять, и был принят компромиссный вариант.

Сравнение исходных материалов, предлагавшихся ее разработчиками в процессе разработки Стратегии экономического развития Сибири, и официального правительственного документа показывало, что они имели существенные различия. Принципиальные разногласия с Министерством экономического развития и торговли РФ и Министерством финансов РФ выявлялись по двум основным моментам:

- представители министерств считали, что в СЭРС нельзя включать предложения, затрагивающие федеральные "правила игры" (законы и постановления, подзаконные акты и т.д.). Однако это в корне противоречит самому замыслу стратегий развития макрорегионов, которые должны быть направлены в том числе и на корректировку федеральной экономической и финансовой политики с учетом согласования интересов центра и регионов;
- представители федеральных министерств считали принципиально невозможным изменение системы рентных отношений и институциональных условий, предлагаемых разработчиками Стратегии.

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

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

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

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

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

На третьем этапе (2011 – 2020 гг.) исходя из общего улучшения экономической ситуации в стране, разработки новых инструментов федеральной экономической политики в отношении проблемных регионов предполагалось достижение наибольших результатов в сокращении дифференциации отдельных регионов Сибири по уровню их экономического развития.

Прошедшие годы показали, что первый этап реализации Стратегии экономического развития Сибири был фактически сорван, естественно, под угрозой срыва оказались последующие этапы и основные установки Стратегии. Безусловно, одной из основных причин провала официального правительственного документа было то, что он не явился руководством к действию, поскольку в нем были слабо отражены институциональные условия и механизмы реализации Стратегии. Построенный по старым "отраслевым" шаблонам, он терял адресность. Это усиливалось проводившейся в последние годы реформой органов государственного управления и резким сокращением федеральных отраслевых министерств, которые не управляли ситуацией в регионах и были беспомощны во взаимодействиях с крупными частными компаниями.

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

Другая группа причин связана с общим дефектом социально-экономической политики государства, заключающемся в превалировании макроэкономического подхода и недоучете региональных аспектов структурной, социальной, инвестиционной, научно-технической политики России. В Министерстве экономического развития и торговли РФ проблемы регулирования территориального развития страны отошли на второй план. До сих пор отсутствует Стратегия регионального развития России, с которой

должны корреспондировать стратегии развития макрорегионов и федеральных округов. Лишь в сентябре 2004 г. было создано Министерство регионального развития Российской Федерации, которому были поручены важные вопросы реализации региональной политики государства. В этих условиях даже самая тщательно разработанная стратегия развития российского макрорегиона была фактически обречена на провал, так как она не имела реального "дружественного" контрагента в федеральных органах власти.

Однако четко выявившаяся невозможность реализации целевых установок Стратегии экономического развития Сибири была связана не только с дефектами правительственного варианта. Дело не только в "злой воле" федерального центра, но и в изъянах подхода самих разработчиков Стратегии, которые не вполне учли некоторые экономические и политические реалии. Это следует самокритично признать и попытаться учесть негативный опыт реализации сибирского стратегического документа.

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

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

Поэтому не случайно, что 21 января 2005 г. в Томске на совместном заседании Совета Сибирского федерального округа (СФО) и Совета межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" было решено разработать новую версию Стратегии социально-экономического развития Сибири. Силами Сибирского отделения РАН, аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе и Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" она была в кратчайшие сроки подготовлена и должна быть обсуждена на заседании Высшего экономического совета СФО осенью 2005 г.

Сквозным структурообразующим элементом новой версии СЭРС является "инвестиционный проект", и в этом заключается ее важное и принципиальное отличие от правительственного варианта Стратегии. Было рассмотрено большое количество инвестиционных проектов, которые предполагаются к осуществлению на территории Сибири в целом и Сибирского федерального округа в частности, и отобрано более тридцати из них. Это были крупные межрегиональные и региональные проекты народнохозяйственной значимости, относящиеся к топливно-энергетическому, транспортному, машиностроительному, лесопромышленному, металлургическому, агропромышленному комплексам, к сфере инноваций, туризму, здравоохранению.

Учитывая особую важность возможных институциональных условий и механизмов реализации СЭРС, рассмотрим их более подробно.

2. Механизмы реализации и институциональные условия Стратегии социально-экономического развития Сибири

Осуществление новой версии Стратегии социально-экономического развития Сибири и предложенных в ней инвестиционных проектов в значительной степени будет зависеть от институциональных условий и механизмов реализации, формируемых как на федеральном, так и на региональном уровне. Выскажем нашу точку зрения по этим вопросам. Рассмотрим вначале некоторые *исходные положения*.

1. Экономика Сибири в XXI веке, по крайней мере, в первой его трети, по-видимому, сохранит свою сырьевую направленность. Потенциальная ценность балансовых запасов полезных ископаемых региона позволяет рассматривать минерально-сырьевой комплекс как базис устойчивого развития страны и Сибири на длительную перспективу. Это не противоречит программам ускоренного формирования сектора высокотехнологичных отраслей промышленности, производств, работающих на внутренний рынок, предприятий строительного комплекса и т.п. Нынешний уровень развития сырьевого сектора экономики и его рентабельность дают возможность осуществить на основе имеющихся средств реальный прорыв в сфере развития наукоемких технологий и финансирования инфраструктурных проектов. По существу создан централизованный механизм и форма аккумуляции (концентрации) газово-нефтяной ренты. Таковым стал Стабилизационный фонд РФ. В стадии разработки находится технология его эффективного использования.

2. Основная направленность институциональных преобразований при реализации СЭРС должна быть связана с формированием норм, правил и процедур реализации тех основных целей и задач, которые сформулированы в настоящей Стратегии.

Институциональные преобразования предполагают:

- формирование норм и правил, отражающих специфические особенности функционирования и развития экономики и социальной сферы Сибири;
- разработку процедур реализации отмеченных выше норм и правил – разрешение конфликтных ситуаций, связанных с наличием разных интересов у сторон, вовлеченных в проекты и процессы, связанные с осуществлением настоящей Стратегии;
- создание системы организаций, структурирующих взаимодействие хозяйственных единиц и органов системы государственного управления и контроля в соответствии с принятыми нормами, правилами и процедурами их реализации.

3. Несмотря на то, что ядром новой версии 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 удвоение валового внутреннего продукта на территории Сибирского федерального округа. Поэтому выполнение этих проектов, составляющих ядро Стратегии, должно сопровождаться мерами по по-

вышению инвестиционной привлекательности остальных секторов экономики, по поддержке и развитию малого и среднего бизнеса, по сокращению "зон бедности" на территории Сибири.

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.

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 (в том числе на основе диверсификации использования ренты от добычи природных ресурсов), в современных условиях не следует считать ее главным финансовым источником обеспечения мероприятий Стратегии. 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.

8. Принципиальное значение имеет стратегическое партнерство с крупным бизнесом, который должен принять на себя значительную нагрузку по реализации основных инвестиционных проектов Стратегии. 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.

Выстроенная таким образом Стратегия и механизмы ее реализации получают новый облик. Не случайно заместитель полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе И.И. Простяков предложил назвать новую версию так: "Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого развития".

Рассмотрим теперь, как приведенные выше исходные положения трансформировались в *предлагаемые подходы и решения*. Было предложено, чтобы проекты, которые должны реализовываться в рамках СЭРС, были разделены на две группы: производственные проекты, финансирование которых будет осуществляться государственными и/или частными компаниями (отечественными и зарубежными), и "социальные" и "обеспечивающие" программы и проекты.

2.1. Реализация производственных инвестиционных проектов

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

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

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

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

- ареал разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области с особым акцентом на газоснабжение Байкальского региона и Забайкалья;
- ареал разработки Ванкорского месторождения в Красноярском крае с особым акцентом на решение проблемы сохранения территорий традиционного природопользования коренных народов Севера и учета экологических ограничений;
- ареал новосибирского Академгородка плюс Сибирский центр информационных технологий как модельная территория особой зоны высоких технологий с акцентом на решение проблем землеотвода, отработку нормативно-правовых актов свободных экономических зон анклавного типа, взаимодействие с местными органами власти и Сибирским отделением РАН.

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

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

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

При оценке эффективности и целесообразности реализации коммерческих инвестиционных проектов СЭРС 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"), дефицитным не только на российском, но и на мировом рынке. Около половины коксового концентрата Элегестского месторождения предполагается поставлять в страны Азиатско-Тихоокеанского региона, 30% продукции – на металлургические предприятия Украины, а оставшиеся 20% – на заводы черной металлургии России, преимущественно на Урал. Финансирование проекта готов осуществлять Международный промышленный банк. В ходе его реализации предполагается строительство 3 шахт и 2 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 ней заинтересован весь регион и практически все слои населения республики. Правительство Тывы считает, что этот проект даст мощный толчок промышленному развитию сельскохозяйственного региона. Известно, что слабая транспортная доступность является одной из важнейших при-

чин 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 года.

2.2. Реализация "социальных" и "обеспечивающих" проектов и програм.

Вторая группа проектов СЭРС ("социальные" и "обеспечивающие" проекты) может быть сформирована следующим образом:

- проект "Развитие человеческого потенциала как приоритетное направление социальной политики в Сибири" (в том числе в области образования, культуры, науки);
- программа сокращения "зон бедности" и межрегиональных неравенств в Сибирском федеральном округе;
- программа поддержки деловой активности, малого и среднего бизнеса в регионах Сибири и расширения среднего класса как фактора стабильности и роста внутреннего рынка.

Эта группа проектов и программ должна реализовываться за счет федерального и региональных бюджетов, внебюджетных средств при привлечении средств государственных и частных компаний в рамках социального 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" проектов имеется большая неопределенность, и это обусловлено тем, что основным их инвестором должно быть государство. Поэтому мы предложили, чтобы финансирование этих проектов было сконцентрировано вокруг новой **федеральной целевой программы "Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири"**. Для этого необходимо подготовить для Правительства РФ обоснование данной программы и разработать систему ее мероприятий с целью включения в бюджет 2006 (или 2007) года. Важнейшей задачей федеральной целевой программы должно быть сокращение "зон бедности", подтягивание наиболее отставших сибирских территорий посредством стимулирования экономического роста и источников их саморазвития. В качестве программных мероприятий и подпрограмм в указанную программу должны быть также включены проекты, направленные на поддержку развития дополнительных производств и альтернативных видов занятости и самозанятости для моногородов и малых населенных пунктов Сибири, и проекты по поддержке коренных малочисленных народов Севера. В рамках решения проблемы сокращения региональных диспропорций следует обратить особое внимание на нижний уровень бюджетной системы – административные районы, города и муниципальные образования, совершенствуя распределительные межбюджетные механизмы в субъектах Федерации.

Если говорить о проблеме сокращения резких межрегиональных неравенств в Сибири, то ФЦП "Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири" не должна быть единственным способом ее решения. Так, мы полагаем, что существенную роль в решении проблемы сокращения межрегиональных диспаритетов

в Сибирском федеральном округе должен сыграть процесс объединения сложносоставных субъектов Федерации (объединение Красноярского края, 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. Экономическую основу такого объединения могут составить интеграционные проекты, охватывающие территории нескольких существующих 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" будет 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.

Другим (по сравнению с предлагаемой новой ФЦП) подходом, который предлагается осуществить на втором этапе реализации новой версии СЭРС, является создание на уровне Сибирского федерального округа *Сибирского фонда регионального развития* как аналога структурных фондов региональной политики Европейского сообщества. Средства такого фонда должны использоваться для финансирования "социальных" и "обеспечивающих" проектов и программ Стратегии развития Сибири. Использование средств данного фонда должно иметь строго целевой характер и быть основано на жестком отборе проблемных регионов и на принципах софинансирования со стороны региональных властей. Сибирский фонд регионального развития должен формироваться из федерального бюджета (в том числе из средств Стабилизационного фонда), а также за счет бюджетных и внебюджетных средств сибирских субъектов Федерации и взносов крупных компаний, для которых необходимо применять стимулирующие механизмы (в том числе на основе льготного налогообложения). Для оформления процедур использования данного фонда целесообразно заключение межрегиональных конвенций между сибирскими субъектами Федерации с участием Министерства экономического развития и торговли РФ.

2.3. Государственно-частное партнерство при реализации СЭРС

Центральное место в формировании институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири занимает *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. Одной из форм могут быть *государственные корпорации (ГК)*, являющиеся коммерческими организациями, ори-

ентированными на оказание услуг обществу, находящимися под контролем государства и несущими основные финансовые риски (см. [1, 2]). Главные функции государственных корпораций связаны с оказанием производственных или социальных услуг обществу на тех условиях, на которых эти услуги не могут быть получены от частного бизнеса. Подобные корпорации могут создаваться в отраслях с низкой инвестиционной привлекательностью или повышенными рисками и большими сроками окупаемости вложений (например, в сфере развития производственной или транспортной инфраструктуры). Основным финансовым источником деятельности государственных корпораций должны быть заемные средства, обеспеченные системой государственных гарантий. Под реализуемые проекты государственные корпорации, создаваемые в Сибири, должны выпускать акции и облигации, которые в дальнейшем должны иметь высокую ликвидность на фондовом рынке. По аналогии с ГК ОАО "Российские железные дороги" государственные корпорации в Сибири могут создаваться как в основных отраслях инфраструктуры (транспорт, связь, энергетика), так и в области развития рынка жилья на основе ипотеки, в сфере обеспечения кредитов целевым группам населения.

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

Эти корпорации (агентства) должны проводить конкретную 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. Однако поскольку крупные сибирские проекты изначально имеют комплексный межрегиональный характер, мы полагаем, что следующим шагом должно стать создание не только региональных (т.е. работающих в основном внутри субъектов Федерации), но и межрегиональных корпораций (агентств). На первом этапе целесообразно было бы создать Западно-Сибирскую, Ангаро-Енисейскую и Забайкальскую корпорации регионального развития. Такого рода межрегиональные корпорации помимо 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. Одновременно для поддержки малого бизнеса в регионах, городах и поселениях Сибири целесообразно с помощью местных администраций и корпораций регионального развития создать сеть инкубаторов малого бизнеса.

Безусловно, что реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири должна опираться на **рыночные механизмы и институты**. Для повышения эф-

* Включая обоснования и расчеты "общественной эффективности" проектов

фektivности мобилизации и использования финансовых ресурсов целесообразно применение механизмов долгового и фондового рынка на основе выпуска облигаций или акций важнейших проектов СЭРС. Долговой рынок в первую очередь помогает сглаживать временные колебания доходов региональных бюджетов и способствует созданию общественной инфраструктуры. Основную роль при этом будут выполнять крупные (главным образом московские) банки^{**}. Например, на долговом рынке в Красноярском крае активно работает Росбанк, для которого важным фактором проникновения в регион явилась его позитивная кредитная история.

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

2.4. Управление и контроль за реализацией Стратегии развития Сибири

И, наконец, важное значение имеет организация эффективного управления и контроля за реализацией Стратегии развития Сибири. Следует отметить, что определенный задел здесь уже создан. В 2001 – 2002 гг. разработчики первой версии СЭРС понимали важность этих мероприятий, и сразу после принятия правительственного варианта Стратегии была создана комиссия по вопросам ее реализации. Сопредседателями комиссии были назначены председатель Сибирского отделения РАН академик Н.Л. Добрецов, заместитель Полномочного представителя Президента РФ 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 за конкретные направления реализации Стратегии развития Сибири. Были выделены следующие направления:

1. Экономическая политика, финансы и инвестиции (ответственные руководители – А. Суриков, А. Хлопонин).
2. Приоритеты развития топливно-энергетического комплекса, недропользование (ответственные руководители – А. Суриков, А. Тулеев, Б. Говорин).
3. Оборонно-промышленный комплекс, металлургия, машиностроение и другие отрасли промышленности (ответственный руководитель – Л. Полежаев).
4. Транспорт и связь (ответственные руководители – В. Толоконский, А. Хлопонин).
5. Сельское хозяйство и аграрно-продовольственная политика (ответственные руководители – А. Назарчук, В. Малеев, П. Гончаров).

^{**} Предварительные оценки показывают, что для кредитования инвестиционных проектов Стратегии развития Сибири могут привлекаться крупные китайские банки.

6. Сохранение биоресурсов и экологическая безопасность (ответственные руководители – Л. Потапов, А. Лебедь, О. Бударгин).

7. Социальная политика (ответственные руководители – Б. Золотарев, М. Лапшин, Б. Жамсуев).

8. Научные технологии и инновационный путь развития (ответственные руководители – В. Кресс, Н. Добрецов).

9. Развитие лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса (ответственные руководители – Б. Говорин, В. Кресс).

10. Внешнеэкономическая деятельность и приграничное сотрудничество (ответственные руководители – Р. Гениатулин, Ш. Ооржак).

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

Очевидно, что в силу отмеченных выше недостатков официальной версии СЭРС, 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 и административные недоработки, бюрократический подход к формированию некоторых направлений, неверие самих руководителей в то, что существующий вариант Стратегии имеет серьезные шансы на успех, отсутствие попыток привлечения к этой работе крупного бизнеса.

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

Эффективность любых стратегических документов в существенной степени связана с их надежным и прозрачным информационным наполнением. Поэтому мы считаем, что для повышения обоснованности принятия решений при оценке эффективности реализации проектов и мероприятий Стратегии развития Сибири необходимы разработка и внедрение системы мониторинга СЭРС, основанной на современных прогнозно-диагностических моделях, базах данных и ГИС-системах.

Важным направлением 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 проведения комплексных региональных экспедиций. С этой целью в рамках мероприятий по реализации Стратегии развития Сибири должна быть составлена программа работ и обоснование конкретных экспедиций, определение источников их финансирования, головной организации и списка участников. Этот вопрос целесообразно вынести на заседание Высшего экономического совета Сибирского федерального округа.

Для непосредственного подключения администраций субъектов Федерации, расположенных на территории Сибирского федерального округа, к реализации Страте-

гии развития Сибири было предложено, чтобы решением Совета СФО были даны поручения администрациям регионов разработать среднесрочные и долгосрочные программы развития, соответствующие, во-первых, целям, задачам и конкретным проектам СЭРС; во-вторых, местным задачам и приоритетным направлениям социально-экономического развития и, в-третьих, программам поддержки предпринимательства и малого бизнеса. Было также предложено внедрить в масштабах СФО целостную и унифицированную систему переподготовки управленческих кадров для региональных администраций, в том числе с учетом их участия в реализации стратегических документов регионального развития.

Таковы основные предложения (которые мы представили в кратком, концентрированном виде) по механизмам реализации и институциональным условиям Стратегии социально-экономического развития Сибири. Формируя эти предложения мы, полагали, что при таком подходе к СЭРС появляется шанс, с одной стороны, перенести на межрегиональный уровень часть задач по реализации региональной политики Российской Федерации, с другой – усовершенствовать систему регионального управления в Сибири.

Конечно, мы понимаем, что нами дана достаточно идеализированная картина возможной реализации Стратегии развития Сибири и что реальное 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. Бизнес будет идти в фарватере этих решений, но ему также нужен необходимый ориентир развития и уверенность в том, что этот путь поддерживает государство*.

Возникает вопрос о соотношении стратегий развития макрорегионов и федеральных целевых программ макрорегионального уровня. В настоящее время существует лишь одна такая целевая программа – Федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 и до 2010 года", утвержденная в 1996 г. Опыт ее реализации (а также печальный опыт ФЦП "Сибирь") показал, что такие масштабные программы, в которые включены задания по развитию производственного потенциала в разрезе важнейших отраслей макрорегиона и обоснованы финансовые требования для реализации всех производственных проектов, не имеют шансов на успех. Характерно, что участник разработки ФЦП "Дальний Восток и Забайкалье" – коллектив Института экономических исследований ДВО РАН – ныне дает весьма жесткую критику хода ее реализации. Так, в книге "Региональный программный мониторинг" [3, с. 87 – 88] говорится: "Повторяющаяся с начала 80-х годов во всех планово-программных документах, касающихся Дальнего Востока и Забайкалья, задача интеграции с экономиками стран АТР и СВА к настоящему времени хоть и стала более предметной по постановке и конкретной по структуре, но по-прежнему

* Мы намеренно употребили термин "в фарватере". Конечно, такое определение предполагает некоторое неравноправие сторон в треугольнике "государство (власть) – бизнес – гражданское общество". Но это равноправие свойственно лишь государствам с сильной и устойчивой экономической системой и развитыми демократическими институтами, чего нет в современной России. Поэтому в нашей стране (так же, как и в других государствах с переходной или кризисной экономикой) допустимо на определенный период превалирование государственного вмешательства в экономические процессы и в институциональные преобразования. Важно лишь, чтобы само государство четко заявило о временности такого курса и о его свертывании по мере развития экономики и демократических институтов.

далека от реализации. Регион по-прежнему не является сколько-нибудь заметной органической частью северо-азиатской субэкономики". В книге приведены примеры катастрофического невыполнения программных мероприятий по основным стратегическим направлениям.

Причина этого понятна. Во-первых, 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 РФ в федеральных округах, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия). Предлагаемые дирекции программ не были способны интегрировать такие интересы и не обладали ни политической силой, ни финансовыми возможностями. В-третьих, фактически вне этих ФЦП оставался крупный бизнес, без которого в современных условиях невозможно изменить экономическую ситуацию в регионах. И, наконец, "региональная гигантомания" плохо вписывается в современные методы и направления региональной политики, и она весьма уязвима для критики.

Поэтому мы считаем, что необходимо изменить концептуальный подход к подготовке и реализации стратегических документов развития макрорегионов. Новая схема должна включать:

1. Стратегию регионального развития России на 15-20 лет.
2. Стратегии развития макрорегионов на 15-20 лет, в которых в концентрированном виде представлены наиболее масштабные пути преобразования экономической и социальной сферы крупных территорий страны, указаны ориентировочные параметры государственного участия в решении этих проблем и даны ориентиры для крупного бизнеса, определены основные механизмы реализации. Примерный аналог такой Стратегии реализован на примере последней версии СЭРС.
3. Федеральные целевые программы по реализации социального блока стратегий развития макрорегионов и основных направлений региональной политики на этой территории. В отличие от обычных ФЦП (типа "Дальний Восток и Забайкалье") в них не включаются подпрограммы и мероприятия по инвестиционным проектам, реализуемым государственным и частным бизнесом.
4. Отраслевые/проблемные федеральные целевые программы, реализуемые на территории макрорегиона.
5. Перспективные бизнес-планы крупных корпораций и вертикально интегрированных компаний в отношении данных территорий.
6. Стратегии и среднесрочные программы субъектов Федерации, входящих в состав данного макрорегиона.

В этом случае удастся уйти от прошлой сути ФЦП макрорегиона как сводного плана финансовых заявок по основным направлениям развития и реализовать новую схему, в которой на верхнем уровне определяются стратегические направления развития и основные "правила игры" государства и частного бизнеса на территории макроре-

гиона и устанавливаются сферы их влияния и ответственности (п. 1) с последующим разделением этой ответственности по линии государственной поддержки (п. 2 и 3) и по линии частного бизнеса (п. 5). Все это должно "транслироваться" на территории конкретных субъектов Федерации (п. 6).

Понимание необходимости и целесообразности разработки стратегий развития макрорегионов в последнее время усиливается. Об этом свидетельствует, в частности, выход в свет монографии "Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации" [4], в которой обобщается имеющийся опыт и рассматриваются проблемы встраивания этих программных документов в систему государственного регулирования территориального развития*.

Инициатива экономической науки по разработке данных документов имеет, безусловно, не только академический интерес и характер. К сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время отсутствует осознанная государственная политика в отношении восточных районов страны и, в частности, Сибири. Следствием этого являются большие народнохозяйственные потери сегодня и многократно возросшие 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 принимаются (или чаще всего – не принимаются) или основываясь на политических интересах и предпочтениях, или как результат лоббирования интересов крупных компаний. Примером может служить уже долгие годы обсуждаемый вопрос о маршруте новой ветки нефтепровода с месторождений Западной и Восточной Сибири к Тихому океану.

В середине 90-х годов под предлогом повышенных народнохозяйственных затрат по государственной поддержке и освоению регионов Сибири и Дальнего Востока*, которые якобы не в состоянии вынести российская экономика, стала активно пропагандироваться концепция "свертывания экономического пространства" на востоке России. Этот лозунг был с большим воодушевлением воспринят в ряде федеральных министерств. Но чиновники не понимали, что свертывание экономической активности на востоке, фактическое создание условий для "бегства" населения с территорий Сибири и Дальнего Востока будут иметь колоссальные и невосполнимые потери в будущем.

Сегодня эти идеи приходят к нам уже с Запада. 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. В наиболее концентрированном виде это нашло отражение в книге Ф.Хилл и К.Гэдди "Сибирское проклятие: как коммунистические плановики заморозили Россию" (2003 г.). Эта книга представляет пример непрофессионального анализа и предвзятого взгляда на Сибирь и Дальний Восток. Мы не будем анализировать эту публикацию**, к сожалению активно воспринятую в зарубежных средствах массовой информации и принятую для изучения

* Авторский коллектив в составе Н.Л.Добрецова, А.Э.Конторовича, А.Г.Коржубаева, В.В.Кулешова, В.Е.Селиверстова и В.И.Сулова подготовил в данную монографию раздел "Стратегия социально-экономического развития Сибири: научные основы и начало реализации".

* Далее в данном разделе мы будем говорить не только о Сибири и ее проблемах, но и о Дальнем Востоке как макрорегионе, обладающем наибольшей схожестью с Сибирью с точки зрения исторических, природно-географических, ресурсных и экономических факторов и условий развития.

** Квалифицированный анализ данной публикации содержится в статье [5].

в исследовательских центрах и университетах во многих странах, и отметим лишь, что она "расчищает почву" для другой идеологии: если россияне не способны эффективно распорядиться своим пространством, на это пространство политическими и экономическими средствами могут претендовать другие силы.

Никто не отрицает, что в годы советской власти были ошибочные решения в отношении размещения ряда производств в Сибири и на Дальнем Востоке. Никто не отрицает, что содержание каждого лишнего человека на Севере стоит государству очень дорого и что нужна научно обоснованная и подкрепленная государственными ресурсами политика переселения избыточного населения с ряда северных и восточных территорий. Но это не может быть генеральной политикой государства на востоке страны, перенесенной на все ее остальные регионы.

Другая крайность – это такие же непрофессиональные оценки развития Сибири и Дальнего Востока со стороны ряда политиков, руководителей политических движений и фракций, журналистов, политологов. В конечном счете их итогом являются "страшилки" о "желтой" (китайской) угрозе. Например, ректор одного из сибирских вузов, в своем выступлении утверждал, что на территории востока РФ находится более 6 млн. (!!!) китайцев, что наносит колоссальный ущерб экономической и политической безопасности страны. Можно привести много примеров других аналогичных оценок и апокалиптических прогнозов, которые появляются при одном условии: бездействии и пассивности федеральной власти и авторитетной российской науки по этим проблемам.

В ряде научных публикаций содержалась попытка рассмотрения возможных сценариев развития Сибири в долгосрочной перспективе в контексте мировых геополитических и экономических тенденций и интересов. Но это были работы, с одной стороны, лишенные системности, с другой – отражающие лишь личную позицию части научного сообщества, которая могла (или не могла) приниматься во внимание.

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 фронте страны**. 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.

Поэтому необходимо объединение федеральных и региональных элит, научного сообщества, институтов гражданского общества по выработке консолидированной позиции в отношении Сибири и Дальнего Востока. Следует отметить, что определенные заделы в этом направлении уже созданы. В 2001 г. Президиум Государственного Совета РФ под председательством Президента России В.В.Путина принял решение о разработке Концепции государственной политики Российской Федерации на Дальнем Востоке и Сибири. Для выполнения этого решения была создана рабочая группа под руководством члена Президиума Госсовета РФ, губернатора Еврейской АО Н.М. Волкова. В состав рабочей группы были включены руководители ряда субъектов Федерации и федеральных министерств, авторитетные российские ученые. Основным идеологом и

* На необходимость принятия специального федерального закона, регламентирующего политику государства на востоке страны с учетом геополитического значения этих территорий, мы указывали в нашей публикации еще в 1994 г. [6].

инициатором данного документа был Председатель Совета по изучению производительных сил и экономическому сотрудничеству (СОПСиЭС) академик А.Н. Гранберг. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (и, в частности, автор статьи) был активным участником данной работы.

При подготовке 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 на долговременную перспективу, обновлении Федеральной целевой программы "Дальний Восток и Забайкалье", а также в программах развития субъектов Российской Федерации на территории Сибири и Дальнего Востока.

Был сформирован достаточно целостный документ, отражающий как имеющийся опыт разработки и реализации ФЦП "Дальний Восток и Забайкалье", первого варианта "Стратегии социально-экономического развития Сибири", так и новые реалии в государственной внешнеполитической, структурной и инвестиционной политике России. Но, к сожалению, данный документ не оказался востребованным и был утоплен в бюрократической пучине.

Нам представляется, что в силах научного сообщества и руководства Сибирского федерального округа сделать так, чтобы новую версию Стратегии социально-экономического развития Сибири не постигла такая же участь. Безусловно, что этот документ нуждается в доработке с учетом его обсуждения всеми заинтересованными сторонами. Но важно, чтобы это обсуждение состоялось. Сибирская экономическая наука готова к такому диалогу.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алехин Б., Золотарев А. Золотое правило вмешательства // Эксперт. 2005. № 3.
2. Унтура Г. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: региональный аспект // Регион: экономика и социология. 2005. № 2.
3. Федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 и до 2010 года" // Региональный программный мониторинг. Владивосток, 2004.
4. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004.
5. Мельникова Л.В. Освоение Сибири: ревнивый взгляд из-за рубежа // ЭКО. 2004. № 6.

6. Селиверстов В.Е. Развитие Сибири в экономическом пространстве России // Регион: экономика и социология. 1994. № 1.