

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

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

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

¹ В тексте раздела (в случаях, когда это не будет специально оговорено) будут использоваться следующие равнозначные варианты названия данного документа «Стратегия социально-экономического развития Сибири», «Стратегия развития Сибири», «Стратегия», «Стратегия Сибири–2020» и «СЭРС».

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

◆ Силами институтов СО РАН на высоком уровне были подготовлены научные основы первой версии Стратегии Сибири, и эту работу высоко оценило экспертное сообщество. Так, за разработку научных основ Стратегии социально-экономического развития Сибири группа ученых СО РАН (академик Н.Л. Добрецов, академик А.Э. Конторович, академик В.В. Кулешов, к.э.н. А.Г. Коржубаев, к.э.н. В.Е. Селиверстов) была удостоена престижной премии им. А.Н. Косыгина (премия Российского Союза товаропроизводителей «За большие достижения в решении проблем развития экономики России»). Основные положения научных основ Стратегии Сибири отражены в кн. (гл. 7): [Стратегия..., 2004].

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

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

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

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

Цели, задачи и основные блоки Стратегии Сибири-2020

Работа над последней версией Стратегии социально-экономического развития Сибири осуществлялась под общим руководством полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе А.В. Квашнина и председателя СО РАН академика Н.Л. Добрецова (с 2008 г. – председателя СО РАН академика А.Л. Асеева). Разработка основных блоков Стратегии проводилась в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН под руководством академика В.В. Кулешова и в Институте нефтегазовой геологии и геохимии СО РАН под руководством академика А.Э. Конторовича.

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

Ареал Стратегии экономического развития Сибири в основном распространялся на территорию Сибирского федерального округа (рис. 7.1). Однако цели, задачи и основные стратегические проекты отраслевых комплексов (особенно топливно-энергетические и транспортно-инфраструктурные) рассматривались также в разрезе Сибири в ее историко-географическом понимании (т.е. территория Западной и Восточной Сибири, включая Тюменскую область с автономными округами). При рассмотрении ряда интеграционных проектов ареал Стратегии включал также западные территории Республики Саха (Якутия).

В последних версиях Стратегии стратегическая цель и приоритеты социально-экономического развития Сибири были определены следующим образом: «Стратегической целью Сибири является обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения Сибири на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей национальную безопасность, динамичное разви-

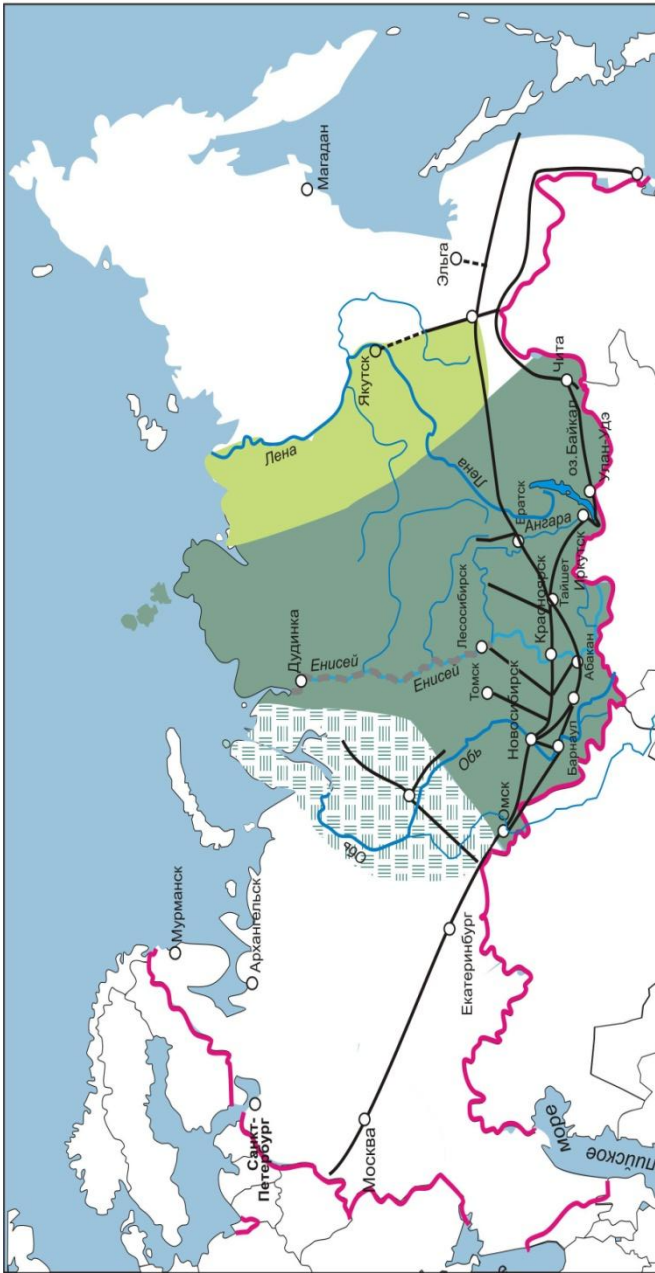
тие экономики и реализацию национальных стратегических интересов России в мировом сообществе»¹.

В качестве стартового года долгосрочного прогноза в расчетах использовался 2010 г., в котором в соответствии с умеренно-оптимистичным (по терминологии Минэкономразвития России) сценарием среднесрочного прогноза показатели производства в целом по России вернутся на уровень 2007 г., а к 2012 г. – на уровень докризисного 2008 г. Было также принято, что пространственная структура экономики России и регионов Сибири в 2010 г. не будет заметно отличаться от докризисной и может быть принята за базу прогнозирования трансформации экономически активного пространства Сибири до 2020 г. и далее.

Было показано, что начальный период восстановления экономики, в силу значительной сырьевой составляющей, будет отличаться пониженными темпами. Это связано с тем, что основная специфика проявления экономического кризиса в сибирских регионах заключается в том, что при более низких, по сравнению с Россией в целом, темпах сокращения объемов промышленного производства здесь имеют место опережающие темпы сокращения показателей потребления (реальных доходов, розничного товарооборота). Расчеты по межрегиональной модели показывали, что на динамику макроэкономических показателей Сибири в долгосрочной перспективе некоторое «понижающее воздействие» будет оказывать Тюменская область, развитие экономики которой будет продолжать оставаться в сильной зависимости от объемов добычи нефти и газа. ВРП Сибирского федерального округа будет расти более высокими темпами – в целом за десятилетний период более 5% в год.

К концу прогнозного периода доля инвестиций в ВРП Сибири должна составить не менее 30%. Другим важнейшим фактором успешного развития региона будет решение проблемы ограниченности трудовых ресурсов – за пределами 2015 г. необходимо будет не просто увеличение численности занятых за счет снижения уровня безработицы, но и увеличение численности экономически активного населения не менее чем на 1% ежегодно.

¹ Цитируется по тексту Стратегии, который размещен на сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе <http://www.sibfo.ru/strategia/strdoc.php> (включая приложения).



– Сиби́рский федера́льный о́круг
 – Сиби́рь в исто́рико-геогра́фическом понима́нии (Сиби́рский федера́льный о́круг + террито́рия То́менской о́бласти)
 – ареал Стратегии эконо́мического разви́тия с уче́том реализа́ции инте́грационных прое́ктов с Респу́бликой Саха́ (Яку́тия)

Рис. 7.1. Ареал Стратегии социально-экономического развития Сибири

Делался вывод, что, несмотря на безусловный приоритет инновационной направленности долгосрочного развития экономики, в период до 2020 г. по-прежнему значительную роль будут играть традиционные отрасли специализации и масштабы вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов Сибири. Это определяется необходимостью формирования надежных источников финансирования процессов модернизации экономики и перехода хозяйствующих субъектов Российской Федерации на инновационный путь развития. Специально акцентировалось, что главное необходимое условие обеспечения устойчивого развития Сибири в рамках прогнозных показателей – масштабные инвестиции в основной капитал.

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

■ Авторскому коллективу удалось избежать следующих типовых ошибок и просчетов, которые часто сопровождают разработчиков межрегиональных и региональных стратегий: описательности и излишнего акцента на анализе современного состояния и имеющихся проблем; «лозунгового» характера изложения без подкрепления практическими предложениями по конкретным направлениям реализации конкурентных преимуществ и основных приоритетов тех или иных регионов; чисто «отраслевого» подхода при обосновании проблем и перспектив развития.

◆ Для этого, в частности, использовался интересный формат подачи материала, например, в основном разделе «Приоритетные межотраслевые направления развития Сибири» его подразделы строились по следующей схеме: образ будущего (т.е. описание «идеального состояния», к которому должен стремиться тот или иной сегмент экономики, экологии или территориальный ареал); текущее состояние и стартовые условия; этапы и инструменты реализации.

■ В Стратегии поставлен вопрос о недопустимости повторения прошлого пути развития Сибири, основанного лишь на добыче и транспортировке в европейскую часть страны и на экспорт необработанного сырья и топлива. Идея о формировании на территории макрорегиона нового мощного сегмента экономики, основанного на глубокой переработке сырья и топлива и произ-

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

■ Особое внимание уделялось *реализации инновационного пути развития* как при обосновании перспектив развития традиционных сегментов сибирской экономики, так и экономики нового технологического уклада. Это – один из наиболее сильных разделов Стратегии¹. С использованием конкретных разработок Сибирского отделения РАН и сибирских отделений РАМН и РАСХН обоснованы следующие приоритетные направления внедрения инновационных технологий на территории Сибири:

- изучение и развитие минерально-сырьевой базы;
- технологии добычи и комплексной переработки минерально-сырьевых ресурсов;
- комплексное использование леса и лесохимия;
- энергосберегающие технологии и возобновляемые источники энергии;
- высокоэффективные методы ведения сельского хозяйства;
- новые технологии в здравоохранении и т.д.

Кроме того, направления формирования новой инновационной инфраструктуры в регионах Сибири, основой которой будет сеть технопарков в крупных городах (Новосибирск, Красноярск, Кемерово, Томск и т.д.) с особой специализацией, «привязанной» к наиболее успешным научным и прикладным разработкам в этих регионах.

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

¹ Работы выполнялись под руководством член-корр. РАН В.И. Сулова (см. [Сулов, 2010]); особо следует отметить вклад в эти разработки д.э.н. Г.А. Унтуры.

◆ «Образ будущего» этой самой северной широтной зоны Сибири определен следующим образом «...это индустриальные комплексы нового поколения: металлургический и нефтегазовый с освоением нефтегазовых шельфов Российской Арктики, сохраненный природно-экономический потенциал традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, модернизированная энергетика и транспортно-коммуникационные системы, адекватные требованиям постиндустриального общества. Развитая транспортная инфраструктура на новом технологическом базисе, арктическая авиация, система поселений с высоким качеством и надежностью систем жизнеобеспечения, сочетающая базовые города и мобильные вахтовые поселки, укрупненные постоянно проживающими в южных регионах Сибири специалистами».

■ Серьезное и принципиальное изменение по сравнению с прошлыми версиями Стратегии произошло при формулировке и обосновании *перспективной социальной политики в Сибири*¹. Эта важнейшая, основополагающая проблематика в официально принятой «правительственной» версии Стратегии 2002 г. была практически полностью выхолощена и низведена лишь до одной страницы безликого текста по миграционной политике. Суть нынешних изменений заключалась в том, что приоритетным направлением региональной социальной политики в Сибири было избрано *развитие человеческого потенциала*. И это была не просто смена дефиниций. В настоящее время именно человеческий потенциал признается главной составляющей национального богатства и основной движущей силой экономического роста. Механизмы и инструменты преодоления социальных проблем и ускоренного социального развития Сибири рассмотрены в контексте решения задач по интенсивному развитию инновационного сектора экономики «несырьевых» регионов Сибири, формированию новой жилищной модели и реализации новых подходов к развитию социальной инфраструктуры, оптимизации опорной системы расселения, формировании демографической, миграционной и молодежной политики.

¹ Материалы для раздела «Основные направления развития системы расселения и формирования комфортной среды обитания человека» готовились в отделе социальных проблем ИЭОП СО РАН под руководством д.с.н. З.И. Калугиной и к.с.н. Т.Ю. Богомоловой.

■ В проекте Стратегии, вынесенной на обсуждение в федеральные министерства и ведомства, в ряде разделов четко указано на необходимость совершенствования *федерального законодательства* (корректировка существующих законов или принятие новых) в целях реализации тех или иных приоритетов или целей развития Стратегии Сибири. Эти предложения, безусловно, не имели целью предоставление регионам Сибири особого правового статуса или получения дополнительных преференций. Они «работали» на модернизацию «правового поля» всех субъектов Российской Федерации и имели бы позитивные последствия для всех регионов, но, с учетом особой специфики сибирских территорий, именно в них могли проявиться наиболее благоприятные последствия.

■ Как нам представляется, важным позитивным моментом последних версий Стратегии социально-экономического развития Сибири явилось *включение в нее раздела по региональной проекции ее реализации*¹. Как отмечалось ранее, помимо рассмотрения широтных зон экономического освоения Сибири, зон опережающего экономического роста, мы предлагали именно такую схему представления интересов сибирских территорий в Стратегии. Это дало бы возможность реализовать двуединый принцип формирования Стратегии: «сверху» (т.е. с учетом видения перспектив развития макрорегиона со стороны федерального центра, межрегиональных органов, экспертного сообщества и бизнес-структур) и «снизу» (т.е. на основе предложений самих сибирских регионов). В определенном смысле качественно менялся бы сам ее характер: формирование стратегии Сибири основывалось бы и на синтезе в нее основных положений региональных стратегий. В таком случае сами регионы были бы включены в процесс формирования данного документа стратегического планирования Сибирского федерального округа, и их

¹ В этом разделе вначале рассмотрены тенденции перспективного развития в разрезе крупных экономических зон Сибирского федерального округа («Юг Западной Сибири», «Ангара-Енисейский регион», «Байкальский регион») и на основе расчетов по экономико-математическим моделям представлены основные индикаторы их развития до 2020 г. Дальнейшее изложение раздела основывалось на представлении стратегических целей, формулировке приоритетных задач и главных целевых индикаторов по каждому субъекту Федерации, расположенному на территории Сибирского федерального округа.

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

В то же время хотя в этом документе содержатся предложения по совершенствованию межрегиональных взаимодействий и сотрудничества территорий как внутри Сибирского федерального округа, так и с субъектами Федерации других макрорегионов России (особенно в вопросах обеспечения энергетической безопасности России), тем не менее, мы полагаем, что процессы межрегиональной интеграции на экономическом пространстве Сибири могли быть проработаны более детально.

■ По сравнению с прошлыми версиями Стратегии (2002 г. и 2005 г.), произошли изменения в принципах формировании перечня инвестиционных проектов. Напомним, что в первой «правительственной» версии Стратегии 2002 г. он практически отсутствовал. Во второй версии Стратегии 2005 г. именно инвестиционные проекты составляли ее «экономическое ядро» (всего было рассмотрено более 30 крупных инвестиционных проектов) и покрывали всю территорию Сибири (рис. 7.2 и 7.3). В этой версии важнейшее место занимал раздел *«Стратегические проекты развития важнейших хозяйственных комплексов»*. Крупные инвестиционные проекты, а не близкие отрасли составили основу этой Стратегии и ее отраслевых комплексов.

В результате экспертной работы из обширного списка потенциальных инвестиционных проектов, предлагаемых крупным бизнесом, федеральными или региональными органами власти или получивших обоснование в научных исследованиях, в Стратегии было предложено более 30 проектов, реализация каждого из которых с учетом мультипликативных эффектов может увеличить ВРП Сибирского федерального округа к 2015–2020 гг. не менее чем на 1%. То есть одним из главных критериев для отбора проектов была их масштабность и народнохозяйственная значимость¹.

¹ Предполагалось, что эти проекты могут быть сгруппированы в несколько целевых программ федерального и межрегионального уровня, которые должны будут софинансироваться из федерального и региональных бюджетов, увеличивая тем самым конкурентоспособность данных проектов, инвестирование большей части которых должно осуществляться бизнес-структурами.

Представляет интерес «бизнес-покрытие» Сибири крупными российскими компаниями, интерес которых в сибирских регионах закреплен в соответствующих производствах или ожидается в результате реализации новых проектов. Уже в настоящее время наблюдаются определенный баланс в сферах влияния крупного бизнеса на территории Сибири и его территориальная специализация. Крупный передел «сфер влияния» вряд ли возможен, хотя перегруппировки расстановки сил по экономическим (или иным) причинам периодически происходят.

На территории Сибири и Сибирского федерального округа действуют крупнейшие российские компании: все вертикальноинтегрированные нефтяные компании, «Газпром», «Норильский никель», «РУСАЛ», РЖД и др. Все эти корпорации входят в число 20 крупнейших налогоплательщиков страны и обеспечивают преобладающую часть доходов консолидированного бюджета (в первую очередь – федерального). Реализация новых проектов обеспечит серьезный прирост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней¹. Предполагалось, что в рамках всего пакета проектов должно было быть создано порядка 250–300 тыс. дополнительных высокооплачиваемых рабочих мест, что должно способствовать привлечению в регион дополнительной рабочей силы.

В то же время анализ этой версии Стратегии Сибири (2005 г.) показал, что наиболее слабое финансовое покрытие со стороны бизнеса имеют проекты создания инновационных и туристических центров. Остальные проекты, так или иначе, совпадают с основным профилем производственной деятельности компаний. Но в любом случае ядро крупных инвестиционных проектов составляли проекты освоения новых месторождений полезных ископаемых и транспортные и энергетические инфраструктурные проекты.

¹ По оценке бывшего губернатора Красноярского края А. Хлопонина, реализация только одного проекта – вывод Ванкорского нефтегазового месторождения на плановую мощность – предусматривает ежегодные налоговые поступления в размере 1,2 млрд долл.



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

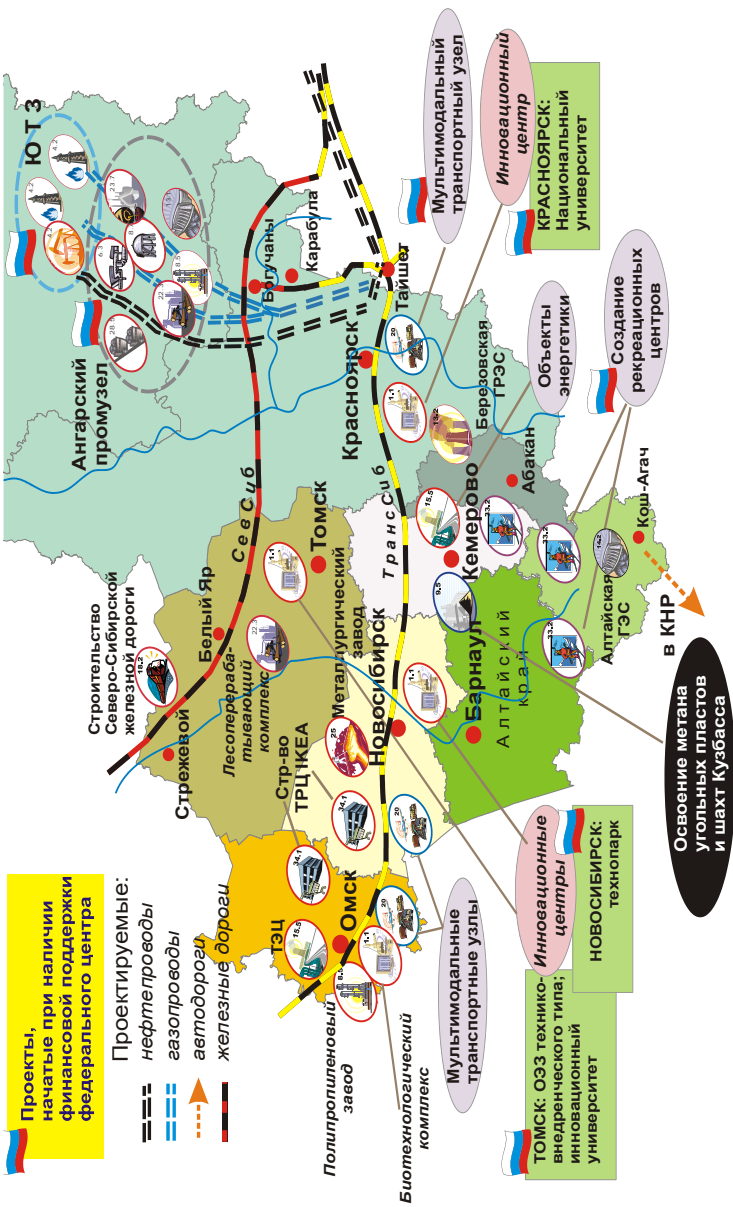


Рис. 7.3. Карта стратегических инвестиционных проектов: объекты Стратегии экономического развития Сибири до 2020 г. в южной и центральной части Сибири

В последней четвертой версии «Стратегии Сибири–2020» (2010 г.) в явном виде раздел по стратегическим проектам развития важнейших народнохозяйственных комплексов отсутствовал, но отобранные для реализации инвестиционные проекты рассматривались в остальных разделах (в основном они были сконцентрированы в разделе «Приоритетные межотраслевые направления развития Сибири»). «Портфель» проектов в версии разработчиков Стратегии был вынесен в Приложение, где они были сгруппированы по двум крупным направлениям:

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

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

Изменился и сам принцип отбора и включения проектов: если во второй версии Стратегии (2005 г.) они отбирались экспертным путем на основе информации федеральных министерств и инвестиционных программ крупных компаний, то в последней версии к формированию пакета инвестиционных проектов подключились субъекты Федерации¹.

Наш анализ показал, что наибольшую значимость и приоритетность будет иметь группа первоочередных, долгосрочных и среднесрочных проектов федерального и межрегионального значения. Их общее число (138 проектов) более чем в 4 раза превышает количество проектов, представленных в Стратегии Сибири, разработанной в 2005 г. Причем данный перечень проектов гораздо более диверсифицирован по сравнению с той версией: здесь появилось довольно значительное число проектов по инновационно-образовательной сфере, по промышленному производству, по информационно-телекоммуникационной инфраструктуре и инфраструктуре туристско-рекреационного комплекса. Сущест-

¹ В результате каждый инвестиционный проект был представлен следующими характеристиками: наименование проекта, основания реализации, источники финансирования, сроки реализации. Подчеркнем, что в сводных таблицах по проектам отсутствовали данные по объемам требуемых инвестиций и итоговым параметрам выпуска продукции, срокам окупаемости, доле федеральных и региональных источников финансирования, бюджетных и внебюджетных источников и т.д. В то же время в основном тексте Стратегии в ряде случаев инвестиционные проекты указывались с перечислением своих количественных параметров реализации.

венно увеличилась доля проектов по транспортной и энергетической инфраструктуре, т.е. по тем сегментам инвестиционной программы, значительная часть которых будет выполняться на принципах государственно-частного партнерства.

Иными словами, в целом «инвестиционный портфель» последней версии Стратегии Сибири в гораздо большей степени, чем в предыдущих версиях, отвечает целям и задачам формирования на этой территории экономики нового типа, в которой наряду с традиционными топливно-сырьевыми отраслями получают развитие инновационные производства и производства по глубокой переработке ресурсов. Возрастающая роль Сибири в общероссийской экономике подкрепляется усилиями государства и частного бизнеса по формированию здесь мощной транспортной и энергетической инфраструктуры.

Инвестиционные проекты «второго уровня» (проекты регионального значения) имеют более локальное значение (объемы их финансирования в десятки и сотни раз меньше, чем по проектам федеральной и межрегиональной значимости). Их общее число (369), по нашему мнению, чрезмерно для такого масштабного документа, как Стратегия развития Сибири¹.

Таково в концентрированном виде содержание основных разделов проекта Стратегии социально-экономического развития Сибири. На наш взгляд, это в целом прогрессивный программный документ стратегического планирования, построенный с использованием современного научного инструментария и с учетом экономических и политических реалий, рисков, необходимости кардинального изменения в позиционировании Сибири в российском и мировом экономическом пространстве.

◆ Мы были бы пристрастны при сравнении Стратегии Сибири со стратегическими разработками по другим макрорегионам и федеральным округам и поэтому избежим таких сопоставлений. Тем не менее мы не можем не высказать недоумения по отношению к позиции конкурирую-

¹ По всей вероятности, на финальной стадии составления списка проектов в него были просто автоматически включены все предложения субъектов Федерации, причем если для первоочередных проектов регионы дали примерно равное число инвестиционных предложений, то для долгосрочных и среднесрочных их число колебалось от 3–4 (Красноярский край, Кемеровская область, Алтайский край) до 42–48 (Иркутская область, Забайкальский край, Республика Бурятия).

щих разработчиков стратегий. Так, весьма солидными консалтинговыми организациями (Национальное агентство прямых инвестиций, Стратеджи Партнерс, Центр стратегических разработок, Бауман Инновейшн), которые позиционируют себя в качестве лидеров стратегического планирования в России, в 2008–2009 гг. была разработана Стратегия развития Южного федерального округа. В тексте этого документа, а также на официальном сайте Стратегии ЮФО (<http://www.strategy-south.ru/html/about.html>), в различных презентационных материалах неоднократно подчеркивалось, что «Разработка стратегии Южного федерального округа – пилотный проект для РФ, когда впервые в стране объектом стратегического планирования стал федеральный округ». Автор не может понять: либо в данном случае имеет место чрезмерное самомнение этого партнерского коллектива, не признающего другие разработки, выполненные гораздо раньше, либо элементарное незнание (или нежелание знать), что стратегические разработки по федеральным округам возникли с самого начала их формирования, и Сибирский федеральный округ был здесь явным лидером. И то, и другое – неприемлемо для квалифицированных консалтинговых компаний.

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

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

зано, что требуется «возврат мест регистрации юридических лиц, мест формирования прибыли, уплаты налогов и сборов к месту фактического производства товаров».

◆ Смысл этого предложения очевиден, и оно было направлено на ликвидацию «кривого зеркала» российской финансово-экономической системы, когда основные дивиденды от эксплуатации природных ресурсов имели не те регионы, где осуществлялась их непосредственная добыча, а места (в подавляющем случае – Москва) регистрации головных офисов ресурсодобывающих компаний. В результате сегодня (по данным официальной статистики) в Москве осуществляется почти десятая часть добычи всех полезных ископаемых России; Москва является крупнейшим в России экспортером нефти и газа и т.д. Такая «виртуальная» экономика, когда благополучие столицы в существенной степени зависело от успеха нефтяников, газовиков, металлургов Сибири, Урала, Дальнего Востока существовала десятилетия, она, безусловно, была обусловлена сложной системой переплетения экономических, политических и иных интересов элит. Предложения о ликвидации этого «театра абсурда» также возникали неоднократно, и в 90-х годах прошлого века они были даже зафиксированы в одном из президентских посланий.

Тем не менее замечания Министерства финансов РФ к последней версии Стратегии сводились к необходимости изъятия этих предложений, поскольку они, якобы, «не учитывают основы правового регулирования соответствующих правоотношений». В связи с данным замечанием спустя несколько недель из версии Стратегии 2010 г., опубликованной на сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (версия от 25 марта 2010 г.), этот пункт был изъят, и опять «священная корова» российской финансовой системы осталась неприкосновенной.

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

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

К сожалению, наибольшие потери понес раздел, подготовленный нами, по институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии. В нем были изъяты важные положения, касающиеся совершенствования механизмов недропользования на территории Сибири, по актуализации институциональной среды, по совершенствованию инвестиционной политики, по механизмам консолидации финансовых ресурсов. В то же время было указано, что важнейшим механизмом реализации Стратегии является план мероприятий по ее реализации.

Ознакомление с проектом плана мероприятий, подготовленного Министерством регионального развития РФ и аппаратом Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, показало, что в целом он отвечает основному замыслу данной Стратегии, является достаточно комплексным, системным и непротиворечивым. В частности, этим планом предусмотрена разработка специальной Федеральной целевой программы по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири. (Именно поэтому считаем целесообразным более подробно представить нашу позицию относительно институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири в следующей главе.)

Основные отличия Стратегии–2020 от ФЦП «Сибирь»

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

Совершенно очевидно различие этих документов, определяемое самой их сутью: Стратегия – это более «компактный» документ (165 страниц), в котором сконцентрированы действительно самые главные, ключевые проблемы Сибири и перспективные пути их решения. Здесь нет детальной проработки соответст-

вующих региональных и отраслевых программ, инвестиционные проекты также даны в весьма сжатом, концентрированном виде. В определенном смысле это документ «общественного согласия» относительно перспектив развития важнейшего макрорегиона России между федеральной и региональной властью и крупным бизнесом. ФЦП «Сибирь», как отмечалось выше, построена по традиционной схеме разработки целевых программ, она достаточно объемна (два тома и приложения), в ней содержатся более конкретизированные и менее масштабные подпрограммы и отдельные проекты.

Стратегические ориентиры, заложенные в этих двух программных документах, являются близкими в своей концептуальной и постановочной части. Это еще раз подтверждает, что при разработке ФЦП «Сибирь» были использованы достаточно новые и прогрессивные идеи в отношении перспектив развития сибирского макрорегиона.

Подходы и предложения по перспективной социальной политике в Сибири и, особенно, по перспективам развития важнейших отраслевых комплексов различаются. Помимо уже упоминавшейся особенности («наполнение» раздела по отраслевым комплексам в Стратегии конкретными инвестиционными проектами в противовес традиционному прогнозу развития отраслей и производств в ФЦП «Сибирь»), следует констатировать, что и сам состав этих проектов различается весьма серьезно. Лишь несколько из представленных в Стратегии крупных инвестиционных проектов присутствовали также в ФЦП «Сибирь». Это является не только следствием разных подходов к составлению перечня проектов: если в ФЦП «Сибирь» их значительная часть была собрана из предложений региональных администраций, то в Стратегии Сибири они в основном формировались на основе инвестиционных предложений и программ федеральных министерств и крупных компаний, а также предложений субъектов Федерации. В целом проекты ФЦП «Сибирь» были менее ресурсоемкими и имели более выраженный текущий характер (что определялось невозможностью крупных финансовых вложений в тот период), тогда как в Стратегии были действительно рассмотрены важнейшие стратегические направления развития.