



Фонд стратегических исследований
«Сибирский клуб»

РОССИЯ: ВОСТОЧНЫЙ ВЕКТОР
ПРЕДЛОЖЕНИЯ К СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ
СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Аналитический доклад

Красноярск
СФУ
2014

УДК 332.26+330.101.54
ББК 65.049+60.59
Р768

Научные редакторы

Ефимов В.С., кандидат физико-математических наук, доцент, директор Центра стратегических исследований и разработок СФУ (Красноярск);

Крюков В.А., доктор экономических наук, член-корреспондент РАН, заместитель директора по научной работе Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН (Новосибирск).

Авторский коллектив

Безруков Л.А., доктор географических наук, заведующий лабораторией георесурсоведения и политической географии Института географии им. В.Б. Сочавы СО РАН (Иркутск);

Бухарова Е.Б., кандидат экономических наук, доцент, директор Института экономики, управления и природопользования СФУ (Красноярск);

Вчерашний П.М., кандидат экономических наук, первый проректор по экономике и развитию СФУ (Красноярск);

Лантева А.В., сотрудник Центра стратегических исследований и разработок СФУ (Красноярск);

Шишацкий Н.Г., кандидат экономических наук, заведующий отделом Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН (Красноярск);

Фирюлина Н.В., кандидат технических наук, депутат Городского совета г. Красноярска, советник Президента СФУ (Красноярск).

Р768 Россия: восточный вектор. Предложения к стратегии развития Сибири и Дальнего Востока. Аналитический доклад / под ред. В.С. Ефимова, В.А. Крюкова. – Красноярск: Сиб. федерал. ун-т, 2014. – 92 с.

ISBN 978-5-7638-2979-2

В докладе представлен краткий анализ социально-экономических проблем Сибири и Дальнего Востока, сформулированы предложения к долгосрочной стратегии развития макрорегиона Сибирь. Показано, что перспектива развития России в XXI веке тесно связана с восстановлением ее исторического «движения на Восток».

Сформулированы предложения к ряду ключевых политик, обеспечивающих ускоренное развитие макрорегиона Сибирь, включая промышленную политику, политику стимулирования инвестиций, политику эффективного недропользования, политику пространственного развития и развития инфраструктуры, политику наращивания человеческого капитала, политику бюджетного федерализма.

Издание адресовано специалистам в области государственного управления и регионального развития, преподавателям вузов, аспирантам и студентам экономических и социальных направлений подготовки.

УДК 332.26+330.101.54
ББК 65.049+60.59

ISBN978-5-7638-2979-2

© Сибирский федеральный университет, 2014

Доклад подготовлен при содействии Фонда стратегических исследований «Сибирский клуб», Сибирского федерального университета и финансовой поддержке Красноярского краевого фонда поддержки научной и научно-технической деятельности

В исследованиях, обсуждениях и работе над докладом принимали участие:

Аузан А.А., доктор экономических наук, профессор, декан экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова;

Бершадский М. В., первый заместитель министра экономики и регионального развития Красноярского края;

Блинов Г.Н., руководитель краевого Центра программ развития человеческого потенциала;

Бойко Е.А., доктор технических наук, профессор, директор Политехнического института СФУ;

Брагин В.И., доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой обогащения полезных ископаемых СФУ;

Брюханова Е.А., научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН;

Бутенко А.В., кандидат физико-математических наук, доцент кафедры общей педагогики СФУ;

Ваганов Е.А., доктор биологических наук, академик РАН, ректор СФУ;

Васильев М.Г., председатель регионального объединения работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Красноярского края»;

Васильева З.А., доктор экономических наук, профессор, директор Института управления бизнес-процессами и экономики СФУ;

Воронов Ю.П., кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН;

Григорьев А.В., доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой международных экономических отношений Института экономики, управления и природопользования СФУ;

Денисенко В.В., доктор физико-математических наук, профессор Института математики и фундаментальной информатики СФУ;

Довженко Н.Н., доктор технических наук, профессор, директор Института нефти и газа СФУ;

Ефимов А.В., сотрудник Центра стратегических исследований и разработок СФУ;

Зубаревич Н.В., доктор географических наук, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова, директор региональной программы Независимого института социальной политики;

Иванов С.Н., доктор экономических наук, профессор, генеральный директор ОАО «Энергетическая Русская Компания»;

Иноземцев В.Л., доктор экономических наук, директор Центра исследований постиндустриального общества;

Кисельников А.А., доктор экономических наук, профессор, руководитель территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области;

Копыленко Г.Ю., член Совета директоров ОАО «Энергетическая Русская Компания»;

Левицкий А.А., доктор физико-математических наук, директор Центра социально-экономического мониторинга;

Макаров В.А., доктор геолого-минералогических наук, профессор, директор Институт горного дела, геологии и геотехнологий СФУ;

Макаров И.А., кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ «Высшая Школа Экономики» (Москва);

Моргунов В.Н., доктор биологических наук, профессор, директор государственного регионального Центра стандартизации, метрологии и испытаний в Красноярском крае;

Павелко П.А., директор Центра стратегических исследований «Сибирь»;

Поздняков А.В., руководитель сектора Института макроэкономических исследований МЭР РФ;

Поляков В.И., член Совета директоров ЗАО КБ «КЕДР»;

Селиверстов В.Е., доктор экономических наук, заместитель директора по науке Института экономики и организации промышленного производства СО РАН;

Сергиенко В.И., президент Союза товаропроизводителей и предпринимателей Красноярского края;

Супрун В.И., доктор философских наук, профессор, директор Фонда социопрогностических исследований «Тренды» (г.Новосибирск);

Суслов В.И., доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заместитель директора по научной работе Института экономики и организации промышленного производства СО РАН;

Титаренко М.Л., доктор философских наук, академик РАН, директор Института Дальнего Востока РАН;

Усс А.В., доктор юридических наук, профессор, Председатель Законодательного Собрания Красноярского края;

Шадрин А.Е., директор Департамента инновационного развития Министерства экономического развития Российской Федерации.

БЛАГОДАРНОСТИ

Мы выражаем глубокую благодарность участникам Сибирского экспертного клуба и всем экспертам, принявшим участие в обсуждении проблем и перспектив развития Сибири и Дальнего Востока.

Предисловие

Перспективы Сибири и Дальнего Востока в последние годы стали объектом пристального внимания федерального центра, региональных властей, российских исследователей и экспертов. Разработаны стратегии и программы развития для федеральных округов, регионов и отдельных отраслей экономики. Научными центрами и независимыми экспертами подготовлены аналитические доклады, сделаны прогнозы, сформулированы предложения по приоритетам развития Сибири и Дальнего Востока. В этой работе активно участвуют эксперты Фонда стратегических исследований «Сибирский клуб», который создан в Красноярском крае и действует на протяжении пяти лет. В проводимых по его инициативе исследованиях и экспертных сессиях принимают участие специалисты из сибирских и дальневосточных регионов, ведущие российские ученые, зарубежные эксперты.

В Послании Президента Федеральному Собранию в декабре 2013 года опережающее развитие Восточной Сибири и Дальнего Востока объявлено национальным приоритетом России на весь XXI век. Принципиальным является тезис о том, что разворот на Восток имеет своей целью не просто реализацию отдельных, пусть и масштабных проектов, а качественно иное развитие зауральских регионов как опорного плацдарма России.

В представленном докладе определяется ключевой фактор, который позволит ускорить процессы экономического развития Сибири и Дальнего Востока. Авторы полагают, что именно Зауралье может стать локомотивом экономического роста всей страны. Сосредоточенные в этом макрорегионе богатейшие природные ресурсы – это базовый актив России, который необходимо задействовать в ближайшее время. Именно сырьевой сектор и необходимое для его развития машиностроение могут стать ядром высокотехнологичной экономики всей страны. Цепочка экономической активности должна обеспечить для России прорыв в будущее, и не за счет «сырьевых денег» для потребления, а благодаря наращиванию комплексов разнообразных производств вокруг добывающей промышленности.

Предлагаемый доклад – это приглашение к дискуссии, адресованное политикам и управленцам, ученым и экспертам, представителям бизнеса и общественности. Возможно, в нем есть спорные идеи, но в споре, как известно, рождается истина. Необходимо как можно скорее переходить к действиям, а значит, в ближайшее время следует наметить перечень конкретных мер по опережающему развитию Сибири и Дальнего Востока.

Усс Александр Викторович,

Председатель Законодательного Собрания Красноярского края,
Президент Фонда стратегических исследований «Сибирский клуб»



КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ ДОКЛАДА

1. Развитие Сибири и Дальнего Востока (макрорегиона Сибири, или «Большой Сибири») следует рассматривать как возвращение России к историческому движению на Восток, результатом которого будет устойчивый экономический рост на основе ее включения в глобальное разделение труда и активной позиции на рынках Азиатско-Тихоокеанского региона. Именно этот регион стал центром глобального экономического и технологического развития в XXI веке.

Необходимо преодолеть разрывы в экономике страны – между секторами экономики и между регионами. Экономика России не может ориентироваться на замкнутую и самодостаточную модель, но неприемлема и ситуация, в которой ресурсодобывающие компании закупают за рубежом современные технологии и оборудование, оставляя без заказов предприятия отечественного машиностроения; когда российские инновации не востребованы внутри страны, но, будучи проданными за рубеж, работают на развитие экономики других государств и возвращаются обратно уже в виде наукоемких продуктов.

Развитие Сибири и Дальнего Востока – это мощнейший фактор экономического развития России, и оно во многом будет определять ее геоэкономические перспективы в текущем столетии. Это не только развитие сырьевого сектора и создание транспортной и энергетической инфраструктуры, но также и развитие производств «высоких переделов», создание динамичного инновационного сектора, рост уровня жизни и, в целом, формирование новой среды для проживания и деятельности людей. Без формирования благоприятной среды проживания, без создания условий для самореализации людей и Сибири, и Дальний Восток обречены быть «территориями освоения» с низкой отдачей для страны и ее жителей.

2. «Большая Сибирь» не сможет стать локомотивом развития страны без ясной и непротиворечивой системы государственного стратегического планирования. Государство должно восстановить формат стратегического планирования социально-экономического развития страны – не только в виде стратегий во всех секторах экономики и социальной сферы или отдельных регионах. Государство как ключевой субъект должно «активировать» энергетику бизнеса и граждан России. При этом важно отказаться от заявления нереализуемых стратегий и программ, перейти к жесткому обозначению стратегических приоритетов, создавать действующие механизмы достижения целей.

Федеральному центру необходимо сменить дотационную логику действий в отношении к регионам Сибири и Дальнего Востока на инвестиционную. Нужно сделать приоритетными целенаправленные «вложения» в развитие регионов и всей страны, для которых четко определены экономические, политические и социальные результаты и эффекты; уменьшить усилия по дотационной поддержке экономически отсталых регионов и др.

3. Макрорегион Сибирь может развиваться только как целое. Транспортные коридоры, цепочки переработки сырья, энергосистема и т.д. охватывают территории многих областей и краев. Стратегии и программы, которые ограничиваются отдельными субъектами Федерации, федеральными округами или отраслями, неизбежно будут частичными. В последние годы сложилась практика неявного, непрямого участия территорий Сибири и Дальнего Востока в решении общих проблем (через механизм перекрестного субсидирования). Потенциал регионов «Большой Сибири» раскроется наиболее полно, если перейти к явному и целенаправленному экономическому и социальному партнерству территорий. Поэтому следует разработать единую стратегию развития Сибири и Дальнего Востока до 2050 г., которая затем будет конкретизирована в отраслевых стратегиях и программах, а ее реализация позволит создать необходимые институты и инструменты управления процессами развития макрорегиона в целом и его отдельных регионов.

4. Раскрытие потенциала Сибири требует значительных инвестиций, сопоставимых с затратами СССР на освоение Западной Сибири, строительство БАМа, освоение Севера и Арктики. Потенциальные инвесторы такими финансовыми ресурсами располагают – масштаб средств, которыми они оперируют, исчисляется сотнями миллиардов долларов.

При этом необходимо расширить круг потенциальных инвесторов – как российских, так и зарубежных. Колоссальный ущерб развитию Сибири наносит искусственное ограничение активности инвесторов под давлением крупных отечественных компаний, которые заинтересованы в создании для себя комфортной, неконкурентной среды.

Важно привлекать инвестиции российского и зарубежного бизнеса в развитие производства, инфраструктуры и формирование «территорий опережающего развития», оставляя в случае необходимости контрольный пакет за государством. Это позволит повысить эффективность инвестиционных проектов и диверсифицировать инвестиционные риски.

5. Новая волна освоения Сибири и Дальнего Востока станет двигателем развития обрабатывающих отраслей и машиностроения – производства буровой, горнодобывающей, строительной техники и специального оборудования, которые необходимы для разработки и эксплуатации месторождений, строительства транспортной и производственной инфраструктуры, освоения Арктики и океанического шельфа. Добывающие, обрабатывающие производства и машиностроение созда-

дут платежеспособный спрос на квалифицированные кадры, научные исследования и инновационные разработки.

Мировой опыт (Австралии, Канады, Норвегии и других стран) показывает, что согласованное развитие добычи и переработки, минерально-сырьевого сектора и высокотехнологичного и наукоемкого машиностроения могут быть основой устойчивости экономики в современном мире.

Последние 20 лет в России происходило сворачивание машиностроения и обрабатывающей промышленности, которые не могли выдержать конкуренции с индустрией развитых стран и Китая. Освоение природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока даст шанс восстановить позиции высокотехнологичного индустриального сектора. Воссоздание сектора машиностроения потребует участия ведущих зарубежных компаний (Caterpillar, Hyundai Heavy Industries, KATO Works, Komatsu Ltd и др.), которые могут обеспечить не только приход инвестиций, но и трансферт технологий, бизнес-моделей и культуры производства. При этом локализация машиностроительных производств должна разворачиваться поэтапно, начиная с простой сборки и перехода к производству комплектующих (до 30-50-70 %, если следовать опыту Норвегии и других стран) и к совместной научно-исследовательской и научно-проектной деятельности.

6. Добыча и переработка природного сырья в Сибири могут быть современными, высокотехнологичными секторами экономики, как это произошло в Норвегии, США, Канаде. Вместе с машиностроением они потребуют создания системы высокотехнологичных подрядчиков – инжиниринговых центров, исследовательских лабораторий, сервисных компаний. Необходимо добиться, чтобы разветвленная «интеллектуальная инфраструктура» разворачивалась на основе ведущих университетских и научных центров Сибири и Дальнего Востока – заказы на исследования и разработки не должны уходить к зарубежным конкурентам. Необходимо усилить роль университетов как центров тяготения целой сети инновационных предприятий, выполняющих исследования и прикладные разработки.

Если это будет достигнуто, неизбежен переход от инновационной риторики к возникновению внутреннего и внешнего спроса на инновационные решения и к формированию российского инновационного сектора.

Инновационные, высокотехнологичные секторы экономики станут основой для следующего цикла развития сибирских и дальневосточных городов – воссоздания «Сибирского индустриального пояса» вдоль Транссибирской магистрали, что обеспечит рост доходов и занятость населения, налоговые поступления в бюджеты регионов и муниципалитетов.

7. Развитие Сибири и Дальнего Востока невозможно в рамках модели «унитарного федерализма», которая сложилась в ответ на «эгоизм» регионов и центробежные процессы 1990-х годов. Целесообразен не только перевод головных структур компаний с государственным участием и ряда федеральных органов власти в города Сибири и Дальнего Востока, но и передача регионам части полномочий

федерального уровня, особенно в сфере недропользования и антимонопольного регулирования.

Сибирь и Дальний Восток имеют все основания, чтобы стать площадкой по отработке новой модели федерализма и межбюджетных отношений, создания системы правил, обеспечивающих повышение инвестиционной активности регионов и расширение возможностей их социально-экономического развития. Апробированные на практике модели, нормы и правила позволят существенно повысить эффективность управления социально-экономическим развитием регионов и страны в целом.

Новая модель отношений федерального центра и регионов будет стимулировать регионы к экономическому развитию и обеспечит ускорение развития России.

8. Управление процессами развития должно стать технически и технологически оснащенным. Необходимо создать «национальную цифровую платформу» надрегionalного уровня, которая включит физические системы передачи, хранения, обработки больших объемов информации; программное обеспечение для анализа, визуализации данных, построения прогнозов, поддержки принятия решений. При этом значительная часть информации должна быть доступна широкому кругу пользователей – представителям региональных и муниципальных органов власти, бизнеса, учреждений бюджетной сферы, населению. Эта «цифровая платформа» должна существенно повысить качество государственного и корпоративного управления, управления недропользованием, использованием земельных, водных ресурсов, биоресурсов и др.

9. В последние годы обсуждается возможность распределения некоторых столичных функций по крупнейшим городам России, делаются практические шаги в этом направлении. Логичным является создание третьей – «ресурсной» столицы в одном из мегаполисов макрорегиона Сибирь (в Красноярске или в другом городе). Эта «ресурсная столица» должна стать значимой не только для России, но и для Евразии в целом, как Торонто для Северной Америки. В ней должны дислоцироваться офисы крупных ресурсодобывающих компаний, действовать многопрофильная сырьевая биржа и биржа инвестиционных проектов, проводиться мировые научные форумы по развитию технологий геологоразведки, добычи и переработки сырья.

ВВЕДЕНИЕ

Стратегическая перспектива России в XXI веке неразрывно связана с развитием Сибири и Дальнего Востока. Восстановление активности России на восточном направлении, имеющем 400-летнюю историю, станет залогом новых политических, экономических и социальных достижений страны.

Во время политического кризиса и социально-экономических реформ 1990-х гг. и в начале восстановительного периода 1999-2008 гг. в России доминировали установки на усиление взаимодействия с европейскими странами, в первую очередь в области экспорта углеводородов и импорта высокотехнологичного оборудования и потребительских товаров. Вместе с тем снижение темпов роста экономики европейских стран было усилено финансово-экономическим кризисом 2008-2010 гг. При этом сохранялись сравнительно высокие темпы экономического подъема стран Азиатско-Тихоокеанского региона, которые в XXI веке стали «новым Средиземноморьем». Движение России на Восток обеспечит вхождение в эту новую глобально значимую зону развития, которая будет поддерживать рост мировой экономики в текущем столетии.

В последние десятилетия Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами и региональными органами власти был подготовлен и утвержден значительный объем стратегических и программных документов, в которых определялись задачи развития Сибири и Дальнего Востока¹. В данных документах указаны приоритеты, целевые показатели, механизмы и конкретные мероприятия, обеспечивающие достижение поставленных целей. Ведущими российскими сырьевыми компаниями были заявлены масштабные

¹ ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года». Утверждена Правительством РФ 06.12.2013 г.; Программа Социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Утверждена Правительством РФ 29.03.2013 г.; Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Утверждена Правительством РФ 28.12.2009 г.; Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года. Утверждена Правительством РФ 05.07.2010 г.; Стратегия экономического развития Сибири. Утверждена Правительством РФ 07.06.2002 г.; Энергетическая стратегия РФ на период до 2030 года. Утверждена Правительством РФ 13.11.2009 г.; Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года. Утверждена Правительством РФ 22.11.2008 г.; Стратегия развития лесного комплекса РФ на период до 2020 года. Утверждена Министерством промышленности и торговли РФ 31.10.2008 г.; ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы». Утверждена Правительством РФ 15.04.1996 г.

инвестиционные программы освоения Сибири, Дальнего Востока и российского Севера.

В Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин определил развитие Сибири и Дальнего Востока как «национальный приоритет на весь XXI век»².

В.В. Путин: «Разворот России к Тихому океану, динамичное развитие всех наших восточных территорий не только откроет нам новые возможности в экономике, новые горизонты, но и даст дополнительные инструменты для проведения активной внешней политики».

Развитие макрорегиона Сибирь в ближайшие 30-50 лет способно обеспечить следующие результаты и эффекты.

1. Поддержание высоких темпов экономического роста и увеличение доходов страны за счет расширения экспорта природных ресурсов, продуктов их переработки, материалов и изделий на их основе.

2. Переход к современному инновационно-ориентированному природо- и недропользованию, обеспечивающему высокую отдачу от освоения источников минерально-сырьевых и возобновляемых ресурсов на базе лучших современных практик, экологически безопасных технологий и подходов к реализации проектов.

3. Развитие существующих и создание новых производств, ориентированных на глубокую переработку природных ресурсов, обеспечивающих производство продукции с высокой добавленной стоимостью.

4. Воссоздание сектора машиностроения, включая тяжелое, производство дорожной и строительной техники, предназначенной для реализации «сырьевых» проектов и создания инфраструктуры (производственной и социальной) в сибирском макрорегионе; производство судов и оборудования, необходимых для освоения Арктического шельфа.

5. Формирование университетских и научных центров как основы эффективного научно-образовательного и инновационного сектора, обеспечивающего подготовку кадров, проведение исследований и разработок для экономики страны, сибирских и дальневосточных регионов.

6. Расширение границ и возможностей для межрегионального взаимодействия и кооперации, направленных на ускорение процессов экономического развития регионов и страны в целом.

7. Разработка и внедрение на базе сибирских и дальневосточных регионов новой модели межбюджетных отношений и системы правил, позволяющих существенно повысить эффективность управления социально-экономическим развитием регионов и страны в целом.

Новая волна освоения Сибири, Дальнего Востока и Арктики приведет к формированию значительного внутреннего рынка нефтебуровой, горнодобывающей,

² Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию. Стенограмма выступления. Москва, 12.12.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/17118>

строительной техники и специального оборудования, которые будут необходимы для разработки и эксплуатации новых месторождений, строительства транспортной, производственной и социальной инфраструктуры. Объемы данного рынка в ближайшие 20 лет оцениваются в 500 млрд долл. (16-18 трлн руб.), темпы его роста смогут достигать 10-15 % в год.

При этом Сибирь и Дальний Восток необходимо рассматривать как единый макрорегион, имеющий общую экономическую и социальную историю, а не как административную «нарезку» из отдельных субъектов Российской Федерации, конкурирующих за федеральные субсидии и инвестиции.

Задача экономической и промышленной политики – добиться, чтобы до 70-80 % необходимой техники и оборудования были произведены на российских предприятиях, в первую очередь на предприятиях Сибири и Дальнего Востока. При этом основной объем инвестиций в создание и развитие тяжелого машиностроения должен быть обеспечен зарубежными и российскими частными компаниями.

Привлечение зарубежных и российских инвестиций для развития машиностроения, включая тяжелое машиностроение и производство специальной техники и оборудования, позволит создать мощную базу высокотехнологичного промышленного производства в регионах Сибири и Дальнего Востока, обеспечит рост доходов и занятости населения, рост налоговых поступлений в бюджеты регионов и муниципалитетов.

Особенности ситуации России

В условиях глобализующегося мира с высоким уровнем экономической, социальной и культурной открытости конкурентоспособными и лидирующими становятся государства, готовые выступить «конфигураторами» глобальных потоков товаров, капиталов, технологий, человеческих ресурсов в интересах своей страны.

Государство начинает выполнять не только военно-политическую функцию собственной защиты, функцию главного стратегического инвестора, но и функцию «оператора», обеспечивающего встраивание экономики страны в мировое разделение труда на сильных позициях. Новой задачей государства-оператора является привлечение инвестиционных ресурсов, технологий и активного предпринимательского класса, что может существенно ускорить процессы экономического развития.

В Советском Союзе государство поддерживало идеологическое, экономическое и технологическое лидерство в пределах социалистического блока (и с притязаниями на глобальное лидерство); оно выстроило полный цикл создания инновационных продуктов – от проектов и разработок до масштабного производства и вывоза продукции во все страны социалистического лагеря.

После распада СССР и сферы его влияния внутренний рынок России оказался недостаточным для реализации инновационных проектов в высокотехнологичных секторах, что требовало долгосрочных и значительных по объему инвестиций. В условиях роста мировых цен на природные ресурсы «сырьевые кладовые» страны стали спасательным кругом, позволяли сохранить политический и экономиче-

ский суверенитет, обеспечить восстановление экономики, развитие инфраструктуры, повышение качества жизни и рост доходов населения.

В настоящее время цены на углеводороды стабилизировались и при оптимистическом сценарии – постепенном восстановлении мировой экономики – будут оставаться в пределах \$ 90-120 за баррель. Однако российская экономика в целом характеризуется минимальными темпами прироста и практически отсутствием роста промышленного производства (2012 г. – 102,6 % к предыдущему году, в 2013 г. – 99,9 %). Следовательно, нужны новые драйверы, обеспечивающие рост, повышение конкурентоспособности и эффективности российской экономики.

В условиях глобальной конкуренции Россия оказалась в сложной экономической и технологической ситуации:

- во-первых, Россия не может конкурировать на внешних рынках с США, Японией и странами ЕС в производстве техники и оборудования (за исключением некоторых видов вооружений);
- во-вторых, на внутреннем рынке российским производителям трудно выдержать ценовую конкуренцию с китайскими по широкому спектру товаров;
- в-третьих, крупные и средние российские компании ориентируются на покупку готовых инновационных решений (технологий, оборудования и даже управленческого персонала) за рубежом; при этом в стране существенно сокращаются возможности для инновационного бизнеса, научных исследований и опережающих инженерно-технических разработок.



Рис. 1. Динамика ВВП России и цен на нефть на международных рынках в период с 1990 г. по 2012 г. (Источник: Росстат³)

³ Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Официальная статистика. Национальные счета. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#



Рис. 2. Объемы импорта машин и оборудования в Россию в 2002-2013 гг.
(Источник: Росстат⁴)

Объем импорта машин и оборудования в Россию за последние 10 лет составил \$ 876 млрд (более 25 трлн руб.) – значительная часть этих средств могла быть вложена в развитие российского машиностроения.

Ориентация на экспорт непереработанных природных ресурсов, сворачивание российского машиностроения привели к доминированию в экономике сырьевого сектора, который стал основным источником доходов. Если в 1986 г. нефть и газ составляли 44 %⁵ в структуре экспорта СССР, то в 2012 г. они составили уже 84 %⁶ российского экспорта. В 1986 г. в экономике СССР использовалось 83 % добывавшейся в стране нефти, 88 % угля, 85 % железной руды, 94 % леса-кругляка; в России же в 2012 г. перерабатывалось лишь 54 % добываемой нефти, 62 % угля, 78 % железной руды, 72 % леса.

Особенности социально-экономической ситуации Сибири и Дальнего Востока

В настоящее время в макрорегионе Сибирь производится более 70 % всей экспортируемой Россией продукции; всего два платежа – НДС и экспортная пошлина-

⁴ Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Официальная статистика. Внешняя торговля. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/trade/

⁵ Зубов В., Иноземцев В. Сибирское благословение. – М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2013. – С. 23.

⁶ По данным Федеральной Таможенной службы. – URL: http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=17055&Itemid=1981

Таблица 1

**Характеристики социально-экономической ситуации
в макрорегионе Сибирь**

	Процессы в Сибири	Показатели
1.	В течение 17 лет происходит снижение доходов на душу населения в Сибири в сравнении с доходами среднестатистического жителя России	В 1980-х гг. доходы жителей макрорегиона Сибирь (СФО и ДФО) были выше среднероссийских на 20-30 %, в 1995 г. на 3,6 %, а 2012 г. ниже на 21 %
2.	Доля бедных в Сибири оказывается выше среднероссийских показателей, при этом сохраняется общий тренд снижения доли бедных в России и в Сибири	В 2000 г. доля бедных в Сибири составляла 41,6 %, а в России – 29,0 %; в 2012 г. в Сибири – 17,7 %, а в России – 11,0 %. При этом в 2012 г. доля бедных в Сибири в 1,4 раза превышала долю бедных в России
3.	Происходит устойчивое снижение доли бюджета макрорегиона Сибирь в общем объеме доходов бюджета страны	Доля бюджета макрорегиона Сибирь в бюджете страны снизилась с 22,1 % в 1995 г. до 18,4 % в 2012 г.
4.	Снижение относительной величины бюджетных расходов на душу населения в макрорегионе Сибирь в сравнении со среднероссийскими значениями	Расходы бюджета макрорегиона Сибирь на душу населения уменьшились с 125,6 % от среднероссийских значений в 1994 г. до 104,5 % в 2012 г.
5.	Ситуация социальной катастрофы – в течение 23 лет увеличивается отрыв показателей смертности сибиряков по внешним (социальным) причинам от среднероссийских значений	В 1990 г. уровень смертности сибиряков по внешним (социальным) причинам превышал среднероссийские показатели на 2,7 %, а к 2012 г. превышение составило 46,4 %
6.	В последние 20 лет в Сибири доля людей с высшим образованием, занятых в экономике, остается более низкой, чем в среднем по России	Доля людей с высшим образованием, занятых в экономике, в Сибири не превышает 90 % от среднего для России значения
7.	В последние 20 лет в Сибири сохраняется более высокий уровень преступности, чем в среднем по России	Уровень преступности в Сибири в последние 20 лет на 17-30 % превышал среднероссийский. В 2009-2012 гг. СФО занимал 1 место по уровню преступности среди федеральных округов, а ДФО – 2-3 место

на на нефть, которые являются преимущественно «сибирскими», обеспечили более 50 % доходов федерального бюджета⁷.

Россия обладает колоссальным природно-ресурсным потенциалом, причем 85 % запасов находятся на территории Сибири, Дальнего Востока и Арктического шельфа⁸.

⁷ Зубов В., Иноземцев В. Указ. соч. – С. 25.

⁸ Экономическая и социальная география Сибири [Электронный ресурс]: учебно-методический комплекс / Н. В. Ионова; Новосиб. гос. пед. ун-т, Ин-т открытого дистанционного образования. – Новосибирск: НГПУ, 2011. – URL: <http://lib.nspu.ru/umk/c59fa3ebaffb1c7a/>

В то же время социально-экономическая ситуация в Сибири и на Дальнем Востоке существенно хуже, чем в среднем по России, и ее показатели продолжают снижаться. Если в конце 1980-х гг. доходы сибиряков были выше, чем доходы среднестатистического российского гражданина, то в 2012 г. они были ниже среднероссийских на 21 %⁹.

Значительное ухудшение социально-экономической ситуации в сибирских и дальневосточных регионах привело к масштабному миграционному оттоку населения в центральную и южную части России. С 1990 по 2012 гг. население Сибири и Дальнего Востока уменьшилось с 32,3 млн чел. до 29,0 млн чел. (на 10,2 %), при этом миграционный отток составил 1,4 млн чел.¹⁰.

Ванкорское месторождение нефти – эффект бабочки^{11, 12}

Запасы нефти – 490 млн т, газа – 74 млрд м³; период эксплуатации месторождения – 35 лет; ожидаемая совокупная выручка от проекта – \$ 80 млрд. Проектная мощность – 25 млн т в год (с 2014 г.). Общий объем инвестиций до 2013 г. – 350 млрд руб.

Показатели	2010	2011	2012	2013
Объем добычи нефти, млн т	12,7	15,0	18,3	21,4
Налоги в консолидированный бюджет края, млрд руб.	19,6	14,4	3,9	3,7

Объем закупок материально-технических ресурсов компанией «Ванкорнефть» в 2010-2012 гг. составлял 120-140 млрд руб. в год, при этом заказы предприятиям Красноярского края составляли 7-14 млрд руб. в год, что составляет всего 6-10 % от всех закупок.

⁹ Регионы России: социально-экономические показатели – 2013: Статистический сборник. – М.: Росстат. 2013.

¹⁰ Там же.

¹¹ Семькина И.О., Оценка региональных социально-экономических эффектов при реализации нефтегазовых проектов Восточной Сибири (Автореферат). Новосибирск, 2013 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://econom.nsc.ru/ieie/news/zashiti/avtoref/dec13/semikina.pdf>

¹² Расчеты выполнены Ефимовым А.В. Источники: Цыкалов А.Г., министр экономики и регионального развития Красноярского края. – Тезисы выступления на Публичных слушаниях Законодательного Собрания Красноярского края. – 18 июня 2013 г.; Кравчук М., «Мимо кассы. Красноярскому краю грозит дефолт?». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.krsk.aif.ru/money/law/102189>; В 2010 году в бюджет Красноярского края от Ванкорнефти поступило 19 млрд. 602 млн. рублей налогов. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.angi.ru/news.shtml?oid=2770466>; Доклад министра финансов Красноярского края Одинцова «Об итогах исполнения бюджета за 2011 год и принципах формирования бюджета в 2012 году и на среднесрочную перспективу». [Электронный ресурс]. – URL: http://minfin.krskstate.ru/dat/bin/art_attach/2161_kollegiy_2012.04.25.pdf; Калабеков И.Г. Российские реформы в цифрах и фактах. – М.: Русаки, 2010. (Информация обновлена и дополнена в 2013). [Электронный ресурс]. – URL: <http://refru.ru/tr300.pdf>; РОСНЕФТЬ Анализ руководством финансового состояния и результатов деятельности компании за 3 месяца, завершившихся 31 декабря и 30 сентября 2012 года и за 12 месяцев, завершившихся 31 декабря 2012, 2011 и 2010 годов. [Электронный ресурс]. – URL: http://rosneft.ru/attach/0/02/90/MDA_RUS_4Q_2012.pdf; ОАО «НК «Роснефть» Годовой отчет 2012. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.rosneft.ru/attach/0/02/01/a_report_2012.pdf; РОСНЕФТЬ Результаты по ОПБУ США за II кв. и I пол. 2009 г. Запуск Ванкора. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.rosneft.ru/attach/0/57/89/Rosneft_Q2_2009_US_GAAP_RUS.pdf; «Роснефть» в 2013 г. повысила добычу нефти и конденсата на Ванкоре на 17 %. [Электронный ресурс]. – URL: <http://1prime.ru/energy/20140212/777801721.html>

Перераспределение налоговых поступлений в пользу федерального центра, минимизация налогов со стороны крупных российских компаний (перенос «центров прибыли» в оффшоры, регистрация головных офисов компаний в Москве и Санкт-Петербурге) существенно ограничили возможности регионов в решении задач социально-экономического развития. Если в 2000 г. налоги между федеральным и региональными бюджетами распределялись в отношении 50 : 50, то в 2012 г. это соотношение достигло 67 : 33 в пользу федерального бюджета¹³. Число субъектов, выступающих донорами федерального бюджета, сократилось с 18 до 11, объемы накопленного субъектами Федерации долга достигли 1,5 трлн руб.; три четверти муниципальных образований дотационны на 80-95 %.

Анализ социально-экономической ситуации показывает, что Сибирь и Дальний Восток вытесняются на периферию процессов развития страны, а управление ими приобретает черты колониального.

Примером «внешнего освоения» Сибири является разработка Ванкорского нефтяного месторождения в Красноярском крае: с увеличением объемов добычи нефти происходит снижение налоговых поступлений в бюджет края до минимальных (нулевых) значений. При этом минимизируются и возможные синергетические эффекты – объем закупок материально-технических ресурсов компанией «Ванкор-нефть» у предприятий Красноярского края в 2010-2012 гг. не превышал 6-10 % от всех закупок компании¹⁴.

В долгосрочной перспективе просматривается следующий негативный сценарий: через 30 лет закончится ванкорская нефть, и при этом экономические и социальные «дивиденды» Красноярского края от разработки этого месторождения будут минимальными.

¹³ Зубов В., Иноземцев В. Указ. соч. – С. 36-38.

¹⁴ Крюков В.А., Нефедкин В.И., Семькина И.О. В каком направлении меняется вектор развития макрорегиона Сибирь // Макрорегион Сибирь: проблемы и перспективы развития. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2013. – С. 190-247.

Глава 1

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МАКРОРЕГИОНА СИБИРЬ

1. Необходимы новые источники и механизмы экономического роста России и Сибири. Их может создать последовательно проводимая экономическая, промышленная и социальная политика. Реализация проектов в добывающем секторе на территории Сибири и Дальнего Востока станет основой для развития машиностроения и других смежных производств не только в макрорегионе, но и в Поволжье, на Урале, в Центре, на Северо-Западе. Вместе с развитием высокотехнологичного промышленного производства должен формироваться сектор инновационной деятельности, прорывных исследований и разработок, ориентированных на применение внутри России, а не на «утечку» в другие страны.

Макрорегион Сибирь имеет все основания для того, чтобы быть опорой для развития всей страны, но не за счет «сырьевых денег» для потребления, а за счет наращивания комплексов различных производств вокруг «ядра» промышленности, эксплуатирующей минеральные и другие природные ресурсы. Стратегия развития макрорегиона должна включить:

- привлечение ведущих производителей горнодобывающей, буровой, строительной и другой техники, поэтапную локализацию их деятельности на территории страны;
- установление законодательных требований к ресурсодобывающим компаниям на локализацию деятельности на территории – закупки материалов и оборудования; занятость местного населения, заказы на исследования и инжиниринговые услуги; размещение филиалов компаний и др.;
- гибкую таможенную и тарифную политику, обеспечивающую необходимый уровень локализации деятельности добывающих и машиностроительных компаний (с учетом логики развертывания их проектов).

2. Развитие Сибири и Дальнего Востока требует привлечения масштабных инвестиций и других ресурсов – современных технологий, бизнес-моделей, форм кооперации, выходов на новые рынки сбыта и др. Потребуется формирование среды распространения знаний и инноваций. Государственный бюджет (федерального центра и регионов) может обеспечить 25-34 % требуемых финансовых «вливаний»¹⁵. Потребуется другие источники инвестиций – широкое привлечение зарубежных и российских инвесторов. Условия ведения бизнеса на территории Сибири и Даль-

¹⁵ Сценарии развития Восточной Сибири и российского Дальнего Востока в контексте политической и экономической динамики Азиатско-Тихоокеанского региона до 2030 года: Аналитический доклад / науч. рук. А.А.Кокوشин. – М.: Едиториал УРСС, 2011. – 120 с.



него Востока должны быть привлекательными для них и обеспечивать значительные финансовые, социальные и другие «дивиденды» для России и регионов.

Стратегия развития макрорегиона Сибирь в этом направлении:

- расширение международного сотрудничества, диверсификация источников инвестиций – важно преодолеть ориентацию на одного торгового и инвестиционного партнера в лице Китая, для этого необходимо заключить мирный договор с Японией, расширить сотрудничество с Южной Кореей, США, ЕС, Канадой, Австралией и др.;

- формирование сети «территорий опережающего развития» с адекватными мерами компенсации высоких рисков зарубежных и российских инвесторов на стадии первоначального освоения – необходимы не столько налоговые льготы, сколько стабильность условий реализации проектов; целесообразно использование механизмов «Соглашение о разделе продукции» (СРП), концессий и др.

3. Основа экономического потенциала «Большой Сибири» – ее природные богатства. Этот потенциал может стать активом, обеспечивающим экономический рост, если есть условия и среда, стимулирующие применение эффективных подходов и самых современных технологий его использования. Сибирь остро нуждается в организации эффективного недропользования, которое обеспечит высокую по современным меркам отдачу от ее потенциала. Формирование новой среды природо-, ресурсо-, недропользования предполагает: 1) создание условий для заинтересованного ведения бизнесом геологоразведочных работ; 2) максимально полное, комплексное освоение месторождений; 3) стимулирование локализации деятельности ресурсодобывающих компаний на территории регионов; 4) пополнение «сырьевыми доходами» бюджетов регионов, развитие их инфраструктуры, решение задач социального развития; 5) снижение негативных экологических последствий добычи ископаемых.

Современная среда, обеспечивающая стабильно высокую отдачу от природно-ресурсного потенциала макрорегиона, в обязательном порядке включает:

- открытые и прозрачные аукционы и конкурсы на получение прав на пользование недрами; детально проработанные лицензионные соглашения, предусматривающие применение только лучших практик освоения объектов, социально-ориентированное взаимодействие компаний с населением территорий освоения;
- стимулирование высокорисковых стадий освоения природных ресурсов (включая частичную компенсацию расходов, понесенных частным инвестором на стадии поиска, разведки и освоения новых технологий разработки месторождений); снижение барьеров и облегчение доступа к поисковым работам небольших высокотехнологичных геологоразведочных компаний;
- введение систематического мониторинга освоения месторождений полезных ископаемых, научно-технического сопровождения разработки новых, ранее не осваивавшихся типов ископаемых;
- развитую систему публичного контроля и участия общественности в оценке деятельности компаний и того вклада, который они вносят в развитие территории;
- размещение центров прибыли компаний по месту их основной деятельности; ограничение на использование схем ведения бизнеса, минимизирующих налоговые платежи в федеральный и региональные бюджеты.

4. Развитие Сибири всегда шло в «борьбе с расстоянием». Для Сибири характерны самая высокая в мире степень «континентальности» (удаленности от незамерзающих морей) и огромные расстояния внутри макрорегиона. «Преодоление расстояния» возможно только за счет развития современной транспортной инфраструктуры и современных средств телекоммуникации; применения инструментов госрегулирования – транспортных, энергетических тарифов и др.

Стратегия развития макрорегиона должна включить:

- повышение экономической связности страны за счет расширения сети региональных железных и автомобильных дорог; широкое использование новых подходов к строительству дорог, предполагающих возведение мостов и тоннелей, что в дальнейшем резко повышает экономичность и безопасность перевозок;
- снижение доли переработанного сырья в железнодорожных перевозках, что достигается, в частности, за счет снижения транспортных тарифов на продукцию более высоких переделов;
- меры, увеличивающие пропускную способность магистралей и скорость перевозок; в частности, нужно рассмотреть возможность модернизации Транссиба в эстакадном варианте и перехода к высокоскоростным перевозкам (150 км/час и более).

5. Необходима выработка стратегической позиции и эффективная деятельность государства, направленная на привлечение и стимулирование активности бизнеса и гражданского общества, выстраивание нужных коопераций, регулирование интересов и деятельности различных субъектов.

Существующие механизмы государственного управления развитием в России работают с недостаточной эффективностью: федеральные и региональные страте-

гии и госпрограммы, проекты госкорпораций зачастую финансируются не в полном объеме, их целевые показатели не достигаются, в ходе реализации существенно возрастают сроки получения результатов и объемы финансовых затрат. Рост числа министерств и работающих в них чиновников не приводит к повышению качества государственного управления. Необходима модернизация системы управления развитием, включая создание новых институтов и инструментов; последнее означает не создание новых госучреждений и рост числа госслужащих, а создание кооперативных институтов управления и использование человеческих ресурсов существующего аппарата госуправления, бизнес-сообщества, профессиональных сообществ, гражданского общества.

Стратегия развития макрорегиона должна включать:

- создание Консорциума по развитию Сибири и Дальнего Востока с участием федеральных министерств, российского и зарубежного бизнеса, органов власти регионов (аналог – «Комитет по постройке великого сибирского рельсового пути»);
- разработку единой согласованной стратегии развития Сибири и Дальнего Востока до 2050 г., которая будет задавать стратегические ориентиры, фиксировать ключевые решения и далее конкретизироваться в отраслевых стратегиях и программах, стратегиях развития регионов и отдельных компаний;
- создание управляющей компании – «Корпорации развития Сибири и Дальнего Востока» (в отличие от госкорпорации – с участием негосударственных субъектов), которая должна стать оператором, ведущим подготовку инвестиционных проектов, обеспечивающим согласование интересов и координацию деятельности российских и зарубежных инвесторов, федеральной власти и регионов (с широкими полномочиями в вопросах лицензирования прав пользования недрами);
- создание национального фонда развития Сибири и Дальнего Востока, обеспечивающего реализацию ключевых проектов стратегии развития макрорегиона и конвертацию рентных доходов в социально-экономическое развитие регионов;
- создание «цифровой платформы», включающей физические системы передачи, хранения, обработки больших объемов информации и программное обеспечение, которая должна существенно повысить качество государственного и корпоративного управления, управления недропользованием, использованием земельных, водных ресурсов и др.;
- создание открытой системы мониторинга процессов развития на территории макрорегиона Сибирь с широким привлечением гражданского общества.

Доклад включает разделы, в которых представлены ключевые проблемы развития макрорегиона Сибири и определены (в виде локальных политик) меры, необходимые для реализации стратегии.

1. Промышленная политика.
2. Политика стимулирования инвестиций.
3. Политика пространственного развития и развитие инфраструктуры.
4. Политика эффективного недро-, природопользования.
5. Политика наращивания человеческого капитала.
6. Политика бюджетного федерализма.

Глава 2 ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ К СТРАТЕГИИ И КОНКРЕТНЫЕ МЕРЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ МАКРОРЕГИОНА СИБИРЬ

2.1. Промышленная политика

Задачей долгосрочной промышленной политики является ускоренное развитие добывающих производств в Сибири и на Дальнем Востоке, сочетаемое с развитием машиностроения и других смежных производств. Сырьевой сектор должен обеспечить устойчивый внутренний спрос на горнодобывающую и строительную технику, горное, нефтегазовое и специальное оборудование для реализации крупных ресурсодобывающих и инфраструктурных проектов. При этом вместе с машиностроением должен формироваться сектор инновационной деятельности, исследований и разработок. Необходима политика, стимулирующая трансферт технологий, локализацию и адаптацию деятельности ведущих зарубежных компаний на территории российских регионов.

Макрорегион Сибирь должен «вытягивать» всю страну, но не за счет «сырьевых денег» для потребления, а за счет наращивания комплексов высокотехнологичных производств вокруг ядра добывающей промышленности.

2.1.1. Промышленность России в начале XXI столетия: характеристика ситуации

В настоящее время в развитых странах мира сохраняется высокая значимость индустриального производства, которое во многом определяет военно-политический и социально-экономический потенциал страны. Более того, развитые страны начали проводить политику реиндустриализации – «возвращения» промышленных предприятий, вынесенных в азиатские регионы в предыдущие 10-20 лет.

Современные промышленные предприятия обеспечивают экономическую конкурентоспособность страны, доходы бюджета, занятость населения, спрос на инновации и НИОКР.

Последние 20 лет в России происходило сворачивание обрабатывающей промышленности и машиностроения, которые не выдержали конкуренции с индустрией развитых стран и Китая: вклад обрабатывающей промышленности и машиностроения в ВВП России составлял в 1991 г. 65,4 %, а в 2012 г. только 30,5 %¹⁶; доля импорта машин, оборудования и транспортных средств в 1995 г. была 34 %, а в 2012 г. уже 51 %¹⁷; уровень ло-

¹⁶ Федеральная служба государственной статистики (Росстат) Россия и страны мира 2012. Статистический сборник. – М., 2012.

¹⁷ Лебедев В. По бразильской системе // Эксперт– 2013. – №24 (855).

кализации производства на совместных предприятиях тяжелого машиностроения в 2009 г. не превышал 20 %¹⁸.

К настоящему времени в секторе тяжелого машиностроения сложилась критическая ситуация, которая характеризуется¹⁹:

- снижением продаж из-за недостаточной конкурентоспособности;
- недостатком финансовых ресурсов;
- отсутствием инвестиций в НИОКР и модернизацию оборудования;
- технологическим отставанием;
- моральным и физическим износом производственного оборудования;
- утратой позиций на внешнем и внутреннем рынке.

В 2008 г. на российском рынке тяжелого оборудования импортные поставки занимали 80 % по металлургическому, более 70 % по буровому, почти 70 % по тяжелому подъемно-транспортному оборудованию и карьерным экскаваторам.

По данным компании McKinsey, российская промышленность отличается следующими характеристиками²⁰:

- производительность труда составляет 26 % от этого показателя в США;
- ВВП на одного занятого в экономике по паритету покупательной способности в России меньше, чем в США в 6,8 раза; в Швеции – в 5,6 раза; в Испании – в 5,1 раза; в Польше – в 2,9 раза;
- преобладают устаревшие технологии производства и оборудование (40 % российских ТЭЦ старше 40 лет, в США – 28 %).

Таблица 2

**Территориальная структура производства продукции
тяжелого машиностроения по федеральным округам, %**

Источник: Минпромторг РФ

Вид оборудования / федеральный округ	Металлурги- ческое оборудование	Кузнечно- прессовое оборудование	Горно-рудное оборудование	Нефтегазовое добывающее оборудование	Подъемно- транспортное оборудование
Центральный	8	11	1	8	30
Северо-Западный	1	2	1	1	20
Южный	16	35	20	7	5
Приволжский	40	32	7	49	10
Уральский	25	15	40	34	20
Сибирский	10	5	30	1	10
Дальневосточный	0	0	1	0	5

¹⁸ Стратегия развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года. – М.: Минпромторг РФ, 2010. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru/ministry/strategic/sectoral/13>

¹⁹ Там же.

²⁰ Эффективная Россия. Производительность как фундамент роста. McKinsey Global Institute, 2009. 180 с. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research>

Основные предприятия тяжелого машиностроения сосредоточены в Уральском, Приволжском, Южном федеральных округах, вклад сибирских и дальневосточных предприятий не превышал в среднем 10 % и 1 % соответственно.

Новая волна освоения Сибири и Дальнего Востока дает шанс восстановить позиции высокотехнологичного индустриального сектора в экономике России. Развитие промышленного потенциала Сибири и Дальнего Востока приведет к следующим позитивным изменениям:

- расширит возможности глубокой переработки природных ресурсов;
- создаст условия для формирования высокотехнологичного сектора экономики;
- вызовет рост многих других секторов экономики (мультипликативные эффекты);
- обеспечит создание высокопроизводительных рабочих мест, что позволит прекратить отток населения из регионов Сибири и Дальнего Востока;
- внесет значительный вклад в обороноспособность страны;
- создаст условия для модернизации транспортной, энергетической, инженерной инфраструктуры городов и поселений.

Тяжелое машиностроение должно стать драйвером индустриального высокотехнологичного развития России, Сибири и Дальнего Востока. Машиностроение будет главным заказчиком на квалифицированные кадры и научные исследования и инновационные разработки.

Сектор машиностроения должен создаваться (воссоздаваться) с привлечением ведущих зарубежных компаний – Caterpillar (США), Hyundai Heavy Industries (Южная Корея), KATO Works, Komatsu Ltd (Япония) и др., которые обеспечат приход инвестиций, трансферт технологий, бизнес-моделей и культуру производства. Производство техники будет развиваться поэтапно, начиная от простой сборки и переходя к локализации различных элементов производства – до 30-50-70 % (опыт Норвегии).

2.1.2. Промышленный потенциал и возможности индустриального развития макрорегиона Сибирь

В настоящее время на территории Сибири и Дальнего Востока действует ряд крупных предприятий металлургии, нефтехимии, лесопереработки, авиа-, судостроения и машиностроения, оборонно-промышленного комплекса.

В крупных сибирских и дальневосточных городах сохраняются возможности для нового индустриального развития – промышленные площадки, обеспеченные транспортной и энергетической инфраструктурой; квалифицированными трудовыми ресурсами; при этом города имеют достаточно развитую социальную и рекреационную инфраструктуру.

Таким образом, существует возможность воссоздания «сибирского индустриального пояса» на базе крупных городов Сибири и Дальнего Востока, расположенных вдоль Транссибирской магистрали.

2.1.3. Сибирский индустриальный пояс

Основу индустриального пояса «Большой Сибири» составят:

- сектор машиностроения, производящий горнодобывающую технику, горное и нефтегазовое оборудование, строительную технику, спецтехнику и специальное оборудование;
- сектор судостроения, обеспечивающий производство судов, нефтегазовых платформ и специального оборудования, необходимых для освоения Арктического шельфа;
- предприятия перерабатывающей промышленности (нефте-, угле- и лесопереработки), цветной металлургии и агропромышленного комплекса;
- машино- и приборостроительные предприятия оборонно-промышленного комплекса;
- предприятия транспортного машиностроения: авиа-, судо- и автомобилестроения (военного и гражданского назначения);
- предприятия лесного и сельскохозяйственного машиностроения;
- ремонтные и обслуживающие предприятия для ресурсодобывающего сектора экономики.

2.1.4. Оценка рынка нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники и оборудования

Новая волна освоения Сибири и Дальнего Востока приведет к формированию значительного внутреннего рынка горнодобывающей, строительной техники и специального оборудования, которые будут необходимы для разработки и эксплуатации новых месторождений, строительства транспортной и производственной инфраструктуры.

Освоение Арктики и Арктического шельфа сделает важным создание предприятий по производству судов для перевозки сжиженного газа, нефтегазовых платформ, вспомогательных судов и специального оборудования, предназначенных для проведения разведочных работ, добычи и транспортировки нефти и газа.

Приведем оценки потенциальных объемов рынка требуемой техники и оборудования.

- Износ основных фондов нефтегазовой и горнодобывающей отрасли на конец 2012 г. составил 51,2 %, это значит, что в ближайшие 20 лет добывающие компании должны будут вложить в свою модернизацию более 6,3 трлн руб., или **200 млрд долл.**²¹ (Стоимость основных фондов в 2012 г. составила 12,3 трлн руб., доля российского нефтебурового оборудования – 30 %; горного оборудования – 30 %, подъемно-транспортного оборудования – 35 %. В период с 2007 г. по 2011 г.

²¹ Федеральная служба государственной статистики. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/
Шмаль Г. Двадцать лет служения нефтегазовому комплексу России. – URL: <http://www.sngpr.ru/tribune.php>



Морская ледостойкая стационарная платформа (МЛСП) «Приразломная» – нефтяная платформа, предназначенная для разработки Приразломного месторождения в Печорском море

в России были проведены закупки импортного горнодобывающего оборудования на 5,5 млрд долл.)²².

Освоение Арктического шельфа в перспективе до 2030 г. потребует создания нефтегазовых платформ, вспомогательных судов и оборудования, судов для перевозки сжиженного газа и ледокольного флота (всего 512 судов) – общая стоимость затрат составит 6,5 трлн руб., или **200 млрд долл.**²³

На ближайшие 20 лет объем рынка дорожной и строительной техники оценивается 3,5 трлн руб., или **100 млрд долл.**²⁴ Объем рынка дорожной и строительной техники в 2012 г. в количественном выражении вырос на 27 % в отношении 2011 г., доля импортной продукции составила 87 %²⁵.

Объемы рынка нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники, судов, нефтегазовых платформ и оборудования для освоения Сибири, Дальнего Востока и Арктического шельфа в ближайшие 20 лет оцениваются в 500 млрд долл. (16-18 трлн руб.), темпы роста данного рынка будут достигать 10-15 % в год.

Задача экономической и промышленной политики состоит в том, чтобы до 70-80 % необходимой техники и оборудования были произведены на российских предприятиях, в первую очередь расположенных на территории Сибири и Дальнего Востока. При этом основные инвестиции в создание и развитие тяжелого машиностроения должны быть обеспечены зарубежными и российскими частными компаниями.

²² Аналитический обзор по горнодобывающему машиностроению. – Астана, Департамент проектного и отраслевого анализа АО «БРК-ЛИЗИНГ», 2012. – 28 с.

²³ Стенограмма «Совещания о перспективах развития отечественного гражданского судостроения», с участием Президента РФ В.В.Путина, 30.08.2013, Владивосток. [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/news/19107>

²⁴ Анализ рынка строительной техники в России в 2008-2012 гг., прогноз на 2013-2017 гг. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.stroiteli.nn.ru/marketing/index.php?parent=tribricator&child=getresearch&id=12056>

²⁵ Барановский Е. Проложили дорогу в Россию. [Электронный ресурс]. – URL: <http://rbcdaily.ru/addition/article/562949988837622>

2.1.5. Трансферт технологий и бизнес-моделей

Создание конкурентоспособных предприятий сибирского индустриального пояса потребует глубокой технологической и управленческой модернизации бизнеса. Необходимо будет обеспечить трансферт передовых технологий и конкурентоспособных бизнес-моделей²⁶:

- переход к «цифровому проектированию» деталей, механизмов и машин, использование программного обеспечения «автоматического проектирования» (Intergraph, AVEVA, Bentley, SAP, Oracle, Dassault Systemes и др.);
- переход к Smart grid 1-го поколения – «программируемые среды», «рои умных вещей», использование «самообучающихся» промышленных роботов с гибко определяемой зоной действия (к 2020 г.);
- переход к Smart grid 2-го поколения – «саморегулируемые среды», роботы 3-го поколения, самоорганизующиеся роботизированные производственные системы и т.д. (к 2030 г.);
- массовая интеграция новых композитных материалов в проектирование и производство деталей и машин;
- модульная организация производств, выстраивание интегрированных технологических цепочек, использование аутсорсинга и др.

Caterpillar и Komatsu пришли в Россию²⁷

В 2000 г. компания Caterpillar открыла завод в Ленинградской области, на котором будет произведено более 2000 гидравлических гусеничных экскаваторов, общий объем инвестиций превысил \$ 100 млн. От производства комплектующих в 2008 г. завод перешел к выпуску экскаваторов и карьерных автосамосвалов грузоподъемностью 55 т.

В 2011 г. компания Komatsu Ltd начала сборку крупногабаритных карьерных самосвалов грузоподъемностью 91 т на заводе «Комацу Мэнюфэкчуринг Рус» в Ярославской области. Основные компоненты самосвала поставляются из Японии, со временем в России будет осуществляться полный производственный цикл, включающий в себя сварку, покраску габаритных узлов (кузов, рама и другие компоненты) и окончательную сборку машины

Технологическая модернизация индустриального сектора потребует широко-го привлечения современных «цифровых технологий», включая разработку программного обеспечения для организации производства и управления сложными видами техники и оборудования. Это, в свою очередь, создаст условия для малого и среднего интеллектуального бизнеса, являющегося ключевым субъектом формирования «экономики знаний».

Технологическая модернизация добывающих и перерабатывающих производств, тяжелого машиностроения, производства нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники и оборудования потребует создания системы инжиниринговых центров, исследовательских лабораторий и институтов, которые будут включены в систему ведущих университетских и научных центров Сибири и Дальнего Востока и станут основой инновационного сектора.

²⁶ Промежуточные итоги и текущие вопросы промышленного и технологического форсайта. Заседание Экспертного совета проекта «Промышленный и технологический форсайт Российской Федерации на долгосрочную перспективу», 2012.

²⁷ Аналитический обзор по горнодобывающему машиностроению. – Астана, Департамент проектного и отраслевого анализа АО «БРК-ЛИЗИНГ», 2012. – 28 с.

2.1.6. Принципы экономической и промышленной политики, обеспечивающей развитие индустриального сектора в России и в регионах Сибири и Дальнего Востока

- Политика экономического развития Сибири и Дальнего Востока должна быть выстроена в логике развития страны как целого. При этом финансовые, технологические и кадровые инвестиции должны обеспечить существенное ускорение социально-экономического развития России в XXI веке. Необходимо отказаться от административно-территориальной привязки и перейти к крупным инфраструктурным, производственным и социальным проектам, обеспечивающим развитие всех регионов Сибири и Дальнего Востока.

- Политика экономического развития Сибири и Дальнего Востока должна быть выстроена в логике формирования территориальных структурированных комплексов – «территорий опережающего развития» (ТОР), требующих согласованного развития производственной, транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, а также привлечения и обустройства трудовых ресурсов²⁸. Необходимо отказаться от отраслевого подхода, который не позволяет обеспечивать комплексность развития, существенно усложняет логистику и управление процессами развития. Переход к формированию «территорий опережающего развития» позволит уйти от нескольких сотен слабосвязанных проектов²⁹ и обеспечить реализацию небольшого числа крупных комплексных проектов, реально определяющих развитие макрорегиона в XXI веке.

- Промышленная политика должна учитывать уже реализуемые масштабные проекты (Нижнее Приангарье, космодром «Восточный», Южная Якутия, Южное Приморье и др.) и возможные ограничения транспортной и энергетической инфраструктуры и трудовых ресурсов; обеспечивать выполнение экспортных обязательств РФ, наполнение бюджетной системы РФ, рост занятости населения³⁰.

- Сектор тяжелого машиностроения и специальной техники должен стать драйвером развития всего машиностроения, сопутствующих металлургических производств, ключевым заказчиком на инжиниринговые услуги и НИОКР.

- Промышленная политика должна обеспечить возможность широкого привлечения ведущих зарубежных компаний в качестве инвесторов и производителей

²⁸ В соответствии с положениями Стратегии (примерами ОЗР являются Нижнее Приангарье, Южная Якутия, Южное Приморье, Приамурье, Южная зона Бурятии и Забайкальского края, Комсомольская агломерация, Ванино-Совгаванская зона и др.).

²⁹ В Государственной программе развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 466-р от 29.03.2013. представлено 1670 проектов и отдельных мероприятий.

³⁰ При определении проектов «территорий опережающего развития» необходимо ориентироваться на комплексное (производственное, инфраструктурное, социальное) развитие территорий, что позволяет получить максимальные синергетические эффекты. Это означает, что нужно рассматривать единую ТОР «Южное Приморье» со всеми ее потребностями в железнодорожном сообщении, электроэнергии, жилищном строительстве и социальной инфраструктуре, исходя из потребностей всех проектов, реализуемых на юге Приморского края, а не только нефтегазохимического, автомобильного и транспортно-логистического кластеров.

Карьерный самосвал Комацу 930Е грузоподъемностью 297 т имеет высоту 7,3 м. Такие машины используются для перевозки породы на крупных карьерах по всему миру



для размещения высокотехнологичных машиностроительных производств с последующей поэтапной локализацией деятельности (начиная с «отверточной сборки» и переходя к производству комплектующих и основных узлов).

- Промышленная политика должна обеспечить глубокую модернизацию существующих и создание новых высокотехнологичных производств, интеграцию различных секторов промышленного производства через трансферт технологий, бизнес-моделей и систем управления, переход к модульной организации производств, выстраивание интегрированных технологических цепочек, использование аутсорсинга и др.

- Промышленная политика должна быть согласована с налоговой, таможенной и экспортной, чтобы обеспечивать создание условий для ускоренного развития высокотехнологичных секторов машиностроения с участием ведущих зарубежных компаний. Для поддержки вновь создаваемых предприятий необходимо использовать меры снижения налоговых платежей, транспортных тарифов, тарифов на электрическую и тепловую энергию. Таможенная политика должна обеспечить ограничение импорта готовой техники и оборудования, стимулировать локализацию их производства на территории страны.

2.1.7. Конкретные меры экономической и промышленной политики

Для запуска процессов индустриального развития Сибири и Дальнего Востока необходимо реализовать следующие конкретные меры.

Первая группа мер (нормативно-правовая база)

- Разработать и утвердить в виде закона «Стратегию промышленного развития Российской Федерации до 2030 года», в которой должен быть раздел, связанный с развитием промышленности на территории Сибири и Дальнего Востока.

- Разработать и утвердить «Стратегию технологической модернизации промышленности Российской Федерации до 2030 года», в которой должен быть раздел, связанный с технологической модернизацией промышленности на территории Сибири и Дальнего Востока.
- Доработать и утвердить в виде закона «Стратегию локализации производства оборудования и развития нефтегазосервисного сектора для шельфовых месторождений до 2030 года» (Министерство промышленности и торговли).
- Разработать и утвердить в виде закона положение о деятельности «Корпорации развития Сибири и Дальнего Востока».
- Разработать и утвердить в виде закона положение о деятельности «Национального фонда развития Сибири и Дальнего Востока».
- Доработать и утвердить в виде пакета нормативно-правовых актов меры таможенной и тарифной политики, направленной на стимулирование роста степени локализации производств зарубежных компаний на территории Российской Федерации в области производства судов, нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники и оборудования.

Калужский автомобильный кластер

В кластер входит 4 крупных компании «Volvo», «Peugeot-Citroen», «Mitsubishi», «Volkswagen», инвестиции составили \$ 1,7 млрд., создано 20 000 новых рабочих мест. В рамках кластера производится 7 брендов и 25 моделей автомобилей; организовано производство автомобильных комплектующих с общим объемом инвестиций \$ 420 млн.

В результате реализации проекта до 2019 г. на 1 руб. государственных инвестиций в создание кластера будет привлечено 15 руб. частных инвестиций.

Компания	Инвестиции, \$ млн	Производство
Gestamp Automocion	252	Штамповочное производство
Benteler Automotive	67	Детали подвески
Magna	37	Бамперы, фронтальные модули, зеркала
Yapp Automotive Parts	21	Пластиковые топливные системы
Betsema	19	Навесное оборудование
Visteon Deutschland	11	Пластиковые детали интерьера
HP Pelzer	9	Системы звукоизоляции
HT&L	3	Сборка автомобильных колес

Основные принципы работы с инвесторами в Калужском регионе:

- единая проектная команда инвестора и правительства области;
- полная административная поддержка – никаких долгих процедур;
- прозрачная законодательная система – никакой бюрократии;
- свобода в выборе подрядчиков и партнеров – никаких ограничений;
- индустриальный парк с готовой инфраструктурой на границе участка – никаких инфраструктурных рисков;
- никаких скрытых и дополнительных расходов;
- прямая связь – у каждого инвестора есть номер мобильного телефона губернатора.

Вторая группа мер (решения Президента и Правительства РФ)

- Подготовить и принять Постановление Правительства Российской Федерации о показателях увеличения государственного заказа для предприятий оборонного комплекса Сибири и Дальнего Востока с учетом возможностей их технологической модернизации.
- Подготовить и принять Указ Президента Российской Федерации о создании «Государственной комиссии (Совета) по развитию Сибири и Дальнего Востока» с участием федеральных министерств и представителей законодательной и исполнительной власти Сибири и Дальнего Востока». Определить задачи, функции и полномочия Совета.
- Поручить Министерству промышленности и торговли доработать и представить Правительству РФ «Стратегию локализации производства оборудования и развития нефтегазосервисного сектора для шельфовых месторождений до 2030 года».
- Поручить Министерству экономического развития, Министерству промышленности и торговли, Министерству регионального развития, Министерству по развитию Дальнего Востока подготовить и представить Правительству РФ «Стратегию промышленного развития Российской Федерации до 2030 года» с выделением раздела, связанного с развитием промышленности на территории Сибири и Дальнего Востока.
- Поручить Министерству экономического развития, Министерству промышленности и торговли, Министерству регионального развития, Министерству по развитию Дальнего Востока подготовить и представить Правительству РФ «Стратегию технологической модернизации промышленности Российской Федерации до 2030 года» с выделением раздела, связанного с технологической модернизации промышленности на территории Сибири и Дальнего Востока.
- Поручить Министерству экономического развития, Министерству финансов, Министерству промышленности и торговли, Министерству регионального развития, Министерству по развитию Дальнего Востока подготовить и представить Правительству РФ Положение о деятельности «Корпорации развития Сибири и Дальнего Востока».
- Поручить Министерству экономического развития, Министерству финансов, Министерству промышленности и торговли, Министерству регионального развития, Министерству по развитию Дальнего Востока подготовить и представить Правительству РФ Положение о деятельности «Национального фонда развития Сибири и Дальнего Востока».

Третья группа мер (обеспечивающих)

- Провести анализ потребностей в нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной технике и оборудовании, судах, самолетах, автомобильной и железнодорожной технике и оборудовании, различном специальном оборудовании, необходимых для освоения Сибири, Дальнего Востока и Арктического шельфа в перспективе до 2035 г. с выделением этапов до 2020, 2025, 2030 гг.
- Провести анализ возможностей производства российской промышленностью конкурентоспособной техники и оборудования для морского и речного транс-

порта, авиации, автомобильного и железнодорожного транспорта, для нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной отраслей; оценить возможности и необходимость привлечения ведущих зарубежных компаний к созданию соответствующих машиностроительных предприятий в первую очередь на территории Сибири и Дальнего Востока.

- Провести анализ и сформулировать требования к целевому уровню локализации производства судов, нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники и специального оборудования на различных этапах разработки месторождений Сибири и Дальнего Востока.

- Разработать пакет мер, стимулирующих размещение на территории Сибири и Дальнего Востока сборочных производств ведущих зарубежных компаний, производящих суда, нефтегазовую, горнодобывающую, дорожно-строительную технику и оборудование.

- Разработать пакет мер, обеспечивающих поэтапную локализацию на территории Сибири и Дальнего Востока деятельности (производства комплектующих и компонентов) зарубежных компаний, производящих суда, нефтегазовую, горнодобывающую, дорожно-строительную технику и оборудование (до 30 % через 5 лет; до 50 % через 10 лет; до 70 % через 15 лет).

- Провести анализ возможностей дополнительной загрузки предприятий оборонно-промышленного комплекса Сибири и Дальнего Востока долгосрочными заказами в рамках «Российской государственной программы развития вооружений на 2011-2020 гг.» с учетом возможностей их технологической модернизации.

- Провести анализ возможных «территорий опережающего развития» в России – крупных территориальных структурированных комплексов; определить перечень из двадцати ТОП, которые должны быть созданы, и начать полноценную деятельность на территории Сибири и Дальнего Востока в течение ближайших 5 лет.

2.2. Политика стимулирования инвестиций в развитие Сибири и Дальнего Востока

В 2001-2012 гг. на волне повышения мировых цен на природные ресурсы и значительного роста доходов российского бюджета произошло значительное увеличение инвестиций в стране, однако по объемам накопления основного капитала Россия все еще отстает от быстроразвивающихся стран³¹. Лучшие результаты были достигнуты в 2012 г., когда валовое накопление основного капитала составило \$ 443 млрд (21,0 % ВВП, 7-е место в мире)³².

Сложилась парадоксальная ситуация, когда при сравнительно высокой норме валовых сбережений в стране большинство отраслей российской экономики, кроме ориентированных на экспорт, испытывают острую нехватку инвестиционных ресурсов.

В 2000-2012 гг. произошло увеличение доли ВВП, направляемой на инвестиции, с 15,9 % до 20,3 %, причем треть этого прироста была обеспечена за счет государственного бюджета. При этом доля федеральной компоненты в государственных инвестициях возросла с 29,4 % в 2000 г. до 57,8 % в 2012 г., что указывает на централизацию инвестиционного процесса.

В последние годы российским государством как инвестором реализован ряд крупных инвестиционных проектов в Сибири и на Дальнем Востоке – «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», прокладка трубопровода «Восточная Сибирь – Тихий океан», возведение объектов для саммита АТЭС, строительство автодороги Чита – Хабаровск, развертывание производства самолета SSJ-100 и пр.; введены в действие разного рода программы по долгосрочному развитию востока страны; увеличены масштабы прямого и косвенного финансирования восточных территорий.

Наряду с наращиванием объемов государственных инвестиций заметно расширился арсенал средств государственного участия в инвестиционных процессах: созданы новые институты развития³³, включая Инвестиционный фонд, использованы механизмы формирования особых экономических зон, проведено совершенствование закупочного и концессионного законодательства, введены механизмы программно-целевого управления бюджетными инвестициями.

³¹ Для развитой страны норма накопления должна быть около 20 % ВВП, для развивающейся – чуть более 20 %, для быстрорастущей – примерно 25 %. – Л.М. Григорьев. [Электронный ресурс]. – URL: <http://moskva.bezformata.ru/listnews/norma-nakopleniya-prigovor-investitcionnomu/443441/>

³² Валовое накопление основного капитала в России. [Электронный ресурс]. – URL: http://news-russ.ru/doc/index.php/Валовое_накопление_основного_капитала_в_России

³³ Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; ОАО «Российская венчурная компания»; ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»; Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»; Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ»; ОАО «Российский сельскохозяйственный банк»; ОАО «Росагролизинг»; ОАО «Российский фонд информационно-коммуникационных технологий»; Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и др.



Рис. 4. Динамика государственных инвестиций в России
(Источник: Росстат³⁴)



Рис. 5. Объемы финансирования Инвестиционного фонда РФ в 2010-2015 гг. (Источник: Минрегион РФ³⁵)

³⁴ Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/invest/Inv-if.xls

³⁵ Доклад директора Департамента инвестиционных проектов, целевых и специальных программ развития субъектов Российской Федерации Министерства регионального развития Российской Федерации Н.А. Резванова «Об итогах деятельности Инвестиционного фонда Российской Федерации. Информационный доклад по итогам заседания Координационного Совета по реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» на заседании Президиума Коллегии Минрегиона России 28 июня 2013 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minregion.ru/news_items/3061?locale=ru

Важно понимать, что в условиях замедления экономического роста³⁶ и ухудшения параметров формируемого государственного бюджета в среднесрочной перспективе государство не сможет выполнять роль ключевого инвестора.

Частный капитал в целом не расположен к инвестициям в России, с 2008 г. наблюдается устойчивая тенденция к вывозу капитала из страны: 2008 г. – \$ 133,6 млрд; 2009 г. – \$ 57,5 млрд; 2010 г. – \$ 30,8 млрд; 2011 г. – \$ 81,4 млрд; 2012 г. – \$ 54,6 млрд (табл. 3).

Таблица 3

**Чистый ввоз / вывоз капитала частного сектора,
по данным платежного баланса³⁷**

Годы	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Чистый ввоз/вывоз капитала банками, \$ млрд	45,8	-55,2	-32,2	15,9	-23,9	18,5
Чистый ввоз/вывоз капитала прочими секторами, \$ млрд	42,0	-78,3	-25,3	-46,7	-57,4	-73,1
Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором, всего \$ млрд	87,8	-133,6	-57,5	-30,8	-81,4	-54,6

По общим объемам экспорта «прямых иностранных инвестиций» (ПИИ) Россия в 2012 г. заняла 8-е место в мире, ее удельный вес в глобальных потоках прямых инвестиций составил 3,7 % (для сравнения: в 2000 г. 27-я позиция и доля 0,3 %) ³⁸.

Кризис 2008 г. характеризовался существенным падением величины иностранных кредитов и инвестиций в российскую экономику. В 2011 г. прямые иностранные инвестиции в российскую экономику составили \$ 18,4 млрд, что составило 66,2 % от показателя 2007 г. При этом внутренние инвестиции за этот период выросли на 42,9 %. В 2012 г. ПИИ составили \$ 18,7 млрд, а их доля в общем объеме инвестиций в основной капитал снизилась до 4,4 % против 5,0 % в 2011 г. ³⁹.

Позиции регионов Сибири и Дальнего Востока в рейтинге инвестиционной привлекательности ухудшаются:

- доля восточных регионов в инвестиционном потенциале страны устойчиво сокращается – инвестиционный потенциал мигрирует на Запад;
- существенно возросли риски инвестирования, особенно в регионах, лидирующих по уровню инвестиционного потенциала – в Красноярском крае, Кемеровской, Новосибирской и Иркутской областях, Республике Саха (Якутия), Приморском и Алтайском краях, входящих в 30 общероссийских лидеров по инвестиционному потенциалу.

³⁶ Замедление экономического роста связано со стабилизацией мировых цен на природные ресурсы; исчерпанием первой фазы экономического роста в России в период 2001-2010 гг. и необходимостью структурных изменений; ужесточением налоговой политики и «давлением» государства на предпринимательский класс.

³⁷ Источник: ЦБР. Бюллетень банковской статистики №12 (247) 2013 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.cbr.ru/publ/BBS/Bbs1312r.pdf?pid=bbs&sid=itm_30187

³⁸ Рассчитано А. Пахомовым по World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development, UNCTAD. – Geneva, 2013. – P. 218-220.

³⁹ Расчеты авторов, данные Росстата. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/foreign/

2.2.1. Особенности инвестиционного климата в России и меры по его улучшению

В мировом рейтинге государств по условиям для ведения бизнеса в 2013 г. Россия заняла 92 место, опередив страны БРИК: Китай – 96 место, Бразилия – 116, Индия – 134 (Doing Business – 2014)⁴⁰. За последний год Россия поднялась на 19 позиций, но в целом ее показатели неудовлетворительны – из 10 параметров рейтинга по 5 Россия находится на месте далее 100-го, в том числе по 2 – далее 150-го⁴¹.

Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов совместно с Минэкономразвития России сформулирована «Национальная предпринимательская инициатива» (НПИ), представляющая собой перечень мероприятий, направленных на улучшение инвестиционного климата и сформированных самим бизнесом на основе лучших международных и российских практик. К 16 сентября 2013 г. Правительство РФ утвердило девять «дорожных карт» по улучшению инвестиционного климата, но их выполнение неудовлетворительно – из 173 мероприятий, по которым наступили сроки исполнения, реализованы 84 (менее половины), 37 находятся в процессе осуществления, а 52 (около одной трети) не выполнены⁴².

Среди факторов, ухудшающих инвестиционный климат в России, выделяют:

- низкое качество государственных институтов;
- неотработанные, противоречивые и постоянно меняющиеся законодательную базу и налоговую систему;
- высокий уровень инвестиционных и кредитных рисков;
- отсутствие механизмов защиты инвестиций, раздела продукции;
- несовершенную банковскую систему (недостаток денежных ресурсов, их краткосрочная структура, недостаточная квалификация банковских работников для оценки и принятия инвестиционных и кредитных рисков и др.);
- низкий уровень «деловой» инфраструктуры (аудит, страхование, консалтинг, оценка, правовая поддержка, телекоммуникации, транспортный и гостиничный сервис, обеспечение личной безопасности);
- несовершенство фондового рынка в отношении регистрации прав акционеров, депозитарного обслуживания, информационной прозрачности;
- низкий уровень менеджмента на предприятиях;
- необязательность выполнения достигнутых договоренностей;
- усложненность процедур согласования инвестиционных проектов;
- несоответствие системы учета международным стандартам бухгалтерского и финансового учета и отчетности и др.

⁴⁰ Доклад Мирового Банка «Ведение бизнеса 2014: Понимание регулирования деятельности малых и средних предприятий», 2014. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf>

⁴¹ Интересное сравнение некоторых стран по отдельным показателям проведено в докладе ИА «Финмаркет» от 29 октября 2013 г. 09:33. – URL: <http://www.finmarket.ru/economics/article/3532882>

⁴² Доклад Министра экономического развития А. Улюкаева о ходе реализации планов мероприятий («дорожных карт»), направленных на улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации. Заседание Правительства 23.09.2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru/news/5951>

Определяя прогноз в отношении инвестиций на период до 2030 г., Правительство РФ ориентируется на консервативный сценарий; это означает, что в предстоящие 20 лет экономика России не сможет вернуться на траекторию роста 2000-2008 годов, и даже сохранение более низких темпов будет требовать существенных реформ. Недостаточная инвестиционная активность не позволит повысить норму валового накопления основного капитала в ВВП более чем до 25 % в 2018-2020 гг.

Особенностью России является значительная поляризация экономического пространства – в столичных агломерациях (Москва и Санкт-Петербург) сохраняется высокий уровень экономической активности; к зонам экономического роста также относятся ресурсодобывающие и металлургические регионы, плотно заселенные регионы юга европейской части России, портовые регионы на западе и юге страны.

Позиции регионов Сибири и Дальнего Востока в рейтинге инвестиционной привлекательности (РА «Эксперт») ухудшаются⁴³:

- доля восточных регионов в инвестиционном потенциале страны устойчиво сокращается – инвестиционный потенциал мигрирует на Запад;
- существенно возросли риски инвестирования, особенно в регионах, лидирующих по уровню инвестиционного потенциала – в Красноярском крае, Кемеровской, Новосибирской и Иркутской областях, Республике Саха (Якутия), Приморском и Алтайском краях, входящих в 30 общероссийских лидеров по инвестиционному потенциалу.

По итогам 2012-2013 гг. 7 из 21 сибирских и дальневосточных регионов характеризуются высоким и экстремальным инвестиционным риском (30 %). Ни один из регионов «Большой Сибири» не вошел в группы регионов с высоким инвестиционным рейтингом: рейтинг 1А (максимальный потенциал – минимальный риск) (5 регионов РФ); 2А (средний потенциал – минимальный риск) (2 региона РФ); 3А1 (пониженный потенциал – минимальный риск) (4 региона РФ); 1В (высокий потенциал – умеренный риск) (1 регион РФ).

2.2.2. Потребности в инвестициях

Развитие Сибири и Дальнего Востока потребует масштабных инвестиций, включая государственные инвестиции в системообразующие программы и проекты. По оценкам РАН для обеспечения ускоренного развития Восточной Сибири и Дальнего Востока – при котором темпы прироста ВРП на 1,5-2,0 процентных пункта будут опережать среднероссийские значения – необходимо в период до 2030 г. инвестировать 16,5 трлн руб. (или \$ 570 млрд), при этом доля участия государства может составить от 25 % до 34 %⁴⁴.

⁴³ Инвестиционная привлекательность регионов 2013: акцент на инфраструктуру. РА «Эксперт», 2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2013/>

⁴⁴ Сценарии развития Восточной Сибири и российского Дальнего Востока в контексте политической и экономической динамики Азиатско-Тихоокеанского региона до 2030 г.: Аналитический доклад /науч. рук. А.А.Кокошин. – М.: Едиториал УРСС, 2011. – 120 с. (Расчеты выполнены для регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока на период до 2020 г.)



Красноярский экономический форум – крупнейший российский форум, на котором обсуждаются перспективы развития страны и сибирских регионов

Как уже упоминалось, инвестиции в развертывание производства нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники, судов, нефтегазовых добывающих платформ и оборудования для освоения месторождений Сибири, Дальнего Востока и Арктического шельфа оцениваются в 16-18 трлн руб.⁴⁵. Очевидно, что развитие макрорегиона Сибирь, включая Западную Сибирь и Арктический шельф, потребует еще большего объема вложений. Привлечение такого масштабного объема инвестиций из различных источников, включая частный российский и иностранный бизнес, невозможно без радикального улучшения инвестиционного климата, создания действенного механизма экономических преференций и льгот для инвесторов, особого порядка административного управления инвестиционными процессами в Сибири и на Дальнем Востоке.

Наиболее перспективны для наращивания российских и зарубежных инвестиций в Сибири и на Дальнем Востоке следующие секторы экономики:

- добыча полезных ископаемых, которые будут востребованы на мировых рынках в ближайшие 15-20 лет, в первую очередь разработка месторождений углеводородов, редкоземельных металлов и др.;
- строительство горно-обогатительных фабрик и предприятий глубокой переработки, включая предприятия нефте-газохимии, лесопереработки и лесохимии и др.;
- машиностроение, включая производство нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники, судов, нефтегазовых добывающих платформ и оборудования; транспортное машиностроение – производство дорожной техники, электровозов, железнодорожных вагонов, авиационной техники;
- аграрно-промышленный сектор, включая производство и переработку сельскохозяйственной продукции, в том числе экологически чистой;
- создание глобальных Дата-центров для хранения и переработки информации, создание филиалов крупных компаний, производящих программное обеспечение и др.

⁴⁵ Расчеты выполнены для регионов Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока и Арктического шельфа России на период до 2035 г. – См. раздел 2.1.4. настоящего доклада.

Развитие Сибири и Дальнего Востока потребует масштабных инвестиций, включая государственные инвестиции в системообразующие программы и проекты. По оценкам РАН, для обеспечения ускоренного развития Восточной Сибири и Дальнего Востока – при котором темпы прироста ВРП на 1,5–2,0 процентных пункта будут опережать среднероссийские значения – необходимо в период до 2030 г. инвестировать 16,5 трлн руб. (или \$ 570 млрд), при этом доля участия государства может составить от 25 % до 34 %.

2.2.3. Основные положения политики стимулирования инвестиций

В ближайшие годы потребуется привлечение широкого круга зарубежных и российских инвесторов, условия деятельности которых на территории Сибири и Дальнего Востока должны быть такими, чтобы привлекательность для инвесторов сочеталась со значительными финансовыми, социальными и другими «дивидендами» для России и регионов. Ожидаемый дефицит средств госбюджета требует отказаться от логики бюджетного спонсирования «знаковых проектов» и перейти к логике экономически эффективных инвестиций.

Ключевыми направлениями инвестиционной политики России должны стать:

1) диверсификация источников инвестиций через расширение международного сотрудничества – в число ключевых инвестиционных партнеров, вкладывающихся в экономику сибирских регионов, должны входить компании не только из Китая, но и из Японии, Южной Кореи, США, ЕС, Канады, Австралии и др.;

2) создание системы долгосрочных государственных гарантий и безопасности инвестиций для зарубежных и российских инвесторов, включая введение международных стандартов судебного (и внесудебного) разрешения экономических споров и конфликтов;

3) снижение инвестиционных рисков для регионов Сибири и Дальнего Востока, которые являются значимыми барьерами для российского и зарубежного бизнеса;

4) привлечение авторитетных российских и зарубежных консалтинговых компаний и инвестиционных фондов для определения инвестиционного потенциала и инвестиционных рисков перспективных объектов Сибири и Дальнего Востока.

Для повышения инвестиционной привлекательности макрорегиона Сибирь необходимо решить следующие задачи.

1. Разработать систему преференций, льгот и гарантий, позволяющих существенно повысить инвестиционную привлекательность регионов Сибири и Дальнего Востока.

2. Создать «Инвестиционную карту Сибири и Дальнего Востока» с использованием современных ГИС-технологий, что позволит снять информационный барьер и существенно расширить круг потенциальных инвесторов.

3. Разработать программу привлечения инвесторов для развития Сибири и Дальнего Востока – разработки новых месторождений, создания предприятий по глубокой переработке, размещения сборочных предприятий тяжелого и специального машиностроения с последующей локализацией деятельности.

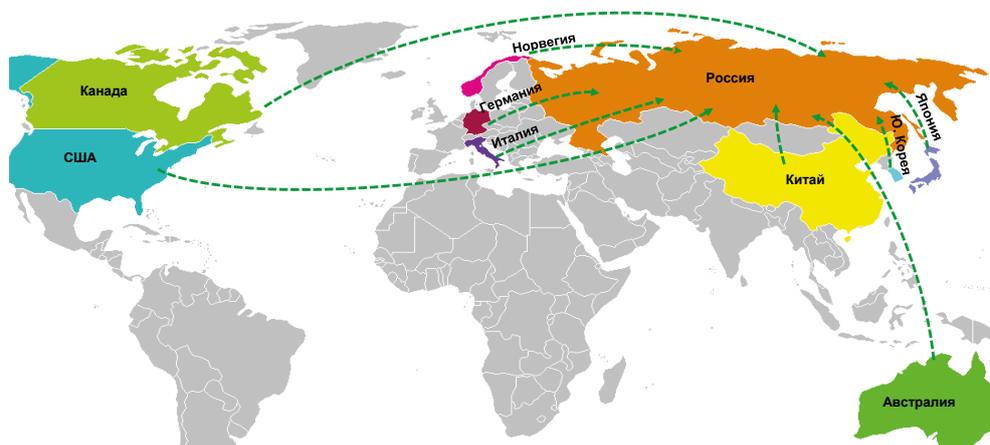


Рис. 6. Потенциальные источники инвестиций в развитие Сибири и Дальнего Востока

4. Определить список территорий опережающего развития, придать им статус, позволяющий предоставлять налоговые льготы зарубежным и российским инвесторам, действующим на этих территориях; более широко использовать механизм «Соглашение о разделе продукции» (СРП) и др.

Ключевым направлением инвестиционной политики России должна стать диверсификация источников инвестиций через расширение международного сотрудничества – в число ключевых инвестиционных партнеров, вкладывающихся в экономику сибирских регионов, должны входить компании не только из Китая, но и из Японии, Южной Кореи, США, ЕС, Канады, Австралии и др.

2.2.4. Предложения и меры, направленные на улучшение инвестиционного климата и переход к политике стимулирования инвестиций

Основная цель инвестиционной политики – стимулирование прихода в экономику Сибири реальных инвестиций и инновационно ориентированных предпринимателей. Для улучшения инвестиционного климата и стимулирования инвестиций необходимо:

- 1) уменьшить административное давление на бизнес, значительно снизить барьеры для инвесторов, создающих новые производства и предприятия на территории Сибири и Дальнего Востока, что должно удешевить проекты, сократить сроки их реализации и уменьшить риски;
- 2) использовать новые, скорректированные критерии эффективности при принятии решений о государственной поддержке инвестиционных проектов и программ развития в макрорегионе Сибирь – новые критерии в большей степени должны учитывать стратегические, геополитические и социальные последствия, а также не прямые эффекты, получаемые при реализации проектов;

3) создать действенный механизм экономических преференций и льгот для бизнеса и населения на территории Сибири и Дальнего Востока;

4) интегрировать большую часть предлагаемых институциональных решений в рамках особого порядка административного управления инвестиционными процессами в Сибири и на Дальнем Востоке.

Первая группа предложений и мер (общие меры институциональной поддержки развития Сибири и Дальнего Востока)

1. Упорядочить уже разработанные и реализуемые стратегические и программные документы, интегрировать их в единой системе принятия административных решений.

2. Принять «Стратегию развития Сибири и Дальнего Востока на период до 2050 года» и «Государственную программу развития Сибири и Дальнего Востока до 2030 года», согласованные со «Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 года», «Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года», форсированным сценарием долгосрочного социально-экономического развития России до 2030 г.

3. Разработать и утвердить перечень приоритетных инвестиционных проектов, подлежащих реализации в субъектах Сибири и Дальнего Востока на условиях государственно-частного партнерства. Создать систему мониторинга, оценки и контроля их реализации.

4. Расширить возможности включения крупных инвестиционных проектов в государственные программы федерального и межрегионального уровня и в проекты федеральных институтов развития.

5. Сформировать корпус институтов развития: «Корпорация по развитию Сибири и Дальнего Востока»; «Фонд развития Сибири и Дальнего Востока»; «Инвестиционный банк развития Сибири и Дальнего Востока»; «Сибирская биржа инвестиционных проектов»; региональные Агентства по привлечению инвестиций и поддержке экспорта; региональный инвестиционный арбитраж и др.

Вторая группа мер (нормативно-правовая база)

1. Разработать и принять законодательные акты, обеспечивающие государственный контроль и регулирование практики трансфертного ценообразования в вертикально-интегрированных компаниях в целях приведения в соответствие территориальной структуры объемов производства продукции, создаваемой добавленной стоимости и изымаемых налогов.

2. Разработать и принять нормативно-правовые акты, регулирующие практику предоставления государственных гарантий по займам компаний, участвующих в реализации крупных инфраструктурных и инновационных проектов, а также возмещение части затрат предприятий транспорта, сельского хозяйства и малого бизнеса на уплату процентов по банковским кредитам и лизинговым платежам.

3. Внести изменения в налоговое и таможенное законодательство, обеспечивающие улучшение инвестиционного климата и поддержку реализации новых инвестиционных проектов.

4. Внести изменения в миграционное законодательство с целью обеспечения трудовыми ресурсами крупных инвестиционных проектов.

2.3. Политика пространственного развития и развитие инфраструктуры⁴⁶

Жесткие природно-климатические условия, низкая плотность населения и недостаточное развитие транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры делают необходимыми разработку и реализацию четкой политики пространственного развития Сибири и Дальнего Востока.

Необходимо выделить четыре широтные зоны пространственного освоения макрорегиона Сибирь:

- **Южный широтный пояс** – зона сплошного освоения, обеспеченная сельскохозяйственными землями, водой, транспортной инфраструктурой (Транссиб) и необходимым числом поселений; в этой зоне расположены городские агломерации – она является стратегическим территориальным резервом России.
- **Ближний Север** – зона очагового освоения, перспективная для разработки крупных месторождений и переработки природных ресурсов, создания крупных территориально-промышленных комплексов, включающих месторождения, объекты энергетики, транспортные магистрали, поселения разных типов (города, поселки).
- **Дальний Север** – зона точечного освоения, перспективная для разработки крупных месторождений с созданием вахтовых поселений и системы вывоза добытых природных ресурсов;
- **Арктический пояс** – зона граничного освоения, где перспективны разработка крупных месторождений, создание навигационной инфраструктуры для обеспечения безопасности авиаперелетов и прохождения судов по Северному морскому пути, размещение военных и пограничных объектов.

2.3.1. Политика пространственного развития

Главным приоритетом политики пространственного развития должно стать снижение непродуктивных издержек, связанных с нерациональной системой расселения, привлечение населения в южный широтный пояс и сокращение избыточного населения на северных территориях Сибири и Дальнего Востока.

1. Южный широтный пояс – зона сплошного освоения

Развитие Южного пояса должно включить:

- реиндустриализацию и модернизацию хозяйства,
- укрепление функций опорной и обслуживающей базы северных районов,
- превращение Транссиба в трансконтинентальный высокоскоростной коридор,
- создание современных сервисных и инновационных секторов,

⁴⁶ В данном разделе рассмотрен ряд вопросов пространственного развития и развития транспортной инфраструктуры, не представленных в «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.» и «Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.».



Широтные зоны: 1 – Южный широтный пояс (главная полоса расселения, зона сплошного освоения); 2 – Ближний Север (местности, приравненные к районам Крайнего Севера, полоса очагового освоения); 3 – Дальний Север (районы Крайнего Севера, полоса точечного освоения); 4 – Арктический пояс (арктическое побережье и шельф – зона граничного освоения)

Рис. 7. Широтное зонирование Сибири и Дальнего Востока

- рост уровня жизни населения выше аналогичного среднего показателя по стране,
- закрепление населения и привлечение новых трудовых ресурсов.

Стратегические направления развития Южного пояса:

1. Углубление переработки сырья, организация конечных переделов на предприятиях нефте- и газодобывающего, пирометаллургического, лесозаготовительного, углеэнергетического, горнохимического, гидроэнергетического и др. энергопроизводственных циклов в рамках четырех существующих территориально-производственных комплексов (ТПК) – Кузбасского, Центрально-Красноярского (Канско-Ачинского), Саянского и Иркутско-Черемховского.

2. Организация конечных переделов сырья, которое будет поступать из северных районов Сибири (строительство Яйского нефтеперерабатывающего завода в Кузбасском ТПК; планируемое создание крупного газохимического комплекса в Саянске и Ангарске Иркутско-Черемховского ТПК и др.).

3. Размещение десятков новых промышленных предприятий в городах и поселках вне рамок ТПК и агломераций (строительство алюминиевого завода в Тайшетте Иркутской области, завода по выпуску целлюлозы в Амазаре Забайкальского края, машиностроительных производств в городах Алтайского края, Омской и Кемеровской областей, Республики Хакасия и др.).

4. Развитие агропромышленного комплекса: крупные специализированные хозяйства по интенсивному выращиванию пшеницы могут быть созданы в Алтайском и Красноярском краях, Омской, Новосибирской, Кемеровской и Тюменской областях, Республике Хакасия – при условии снижения железнодорожных тарифов резко возрастет эффективность производства высококачественной пшеницы на экспорт.

Развитие системы расселения должно быть направлено на:

- формирование нескольких ключевых городских агломераций – Новосибирской, Красноярской, Иркутской, Владивостокской и др.;
- усиление средних и малых городов в связи с размещением новых предприятий;
- сохранение существующей системы сельского расселения – при грамотной организации дела даже очень малые сельские населенные пункты здесь жизнеспособны.

Развитие южного широтного пояса Сибири позволит в целом избежать «сжатия» интенсивно освоенного и заселенного пространства и усилить его функции как опорной базы хозяйственного освоения Ближнего и Дальнего Севера.

Главным приоритетом политики пространственного развития должно стать снижение непродуктивных издержек, связанных с нерациональной системой расселения, привлечение населения в южный широтный пояс и сокращение избыточного населения на северных территориях Сибири и Дальнего Востока

2. Ближний Север – зона очагового освоения

Важно сохранение и укрепление существующей инфраструктуры.

Стратегическое направление развития Ближнего Севера – развитие ключевых ТПК:

1. Развитие сложившихся ТПК – Среднеобского в Ханты-Мансийском округе и Братско-Усть-Илимского в Иркутской области.

2. Развитие активно формирующихся ТПК – Нижнеангарского в Красноярском крае и Верхнеленского в Иркутской области.

Система расселения Ближнего Севера должна меняться в следующих направлениях:

- сохранение и укрепление городов и поселков на выгодных пересечениях существующих и планируемых железнодорожных и водных путей (Сургут, Нижневартовск и Стрежевой на Оби, Белый Яр на Кети, Лесосибирск на Енисее, Богучаны, Козинск и Усть-Илимск на Ангаре, Усть-Кут на Лене и т.д.);
- рост развивающихся промышленных центров;
- «сжатие» заселенного пространства при росте степени освоенности (при условии роста производительности труда и эффективности экономики в целом).

3. Дальний Север – зона точечного освоения

В этой полосе есть четыре сложившихся ТПК: Северо-Тюменский (Надым-Пуровский) – города Новый Уренгой, Ноябрьск, Надым, Муравленко, Губкинский;

Норильский – Норильск; Западно-Якутский (Мирнинский) – Мирный, Удачный; Южно-Якутский – Нерюнгри.

Стратегические направления развития Дальнего Севера:

1. Развитие существующих ТПК – Северо-Тюменского (разработка новых месторождений и увеличение добычи газа); Норильского (реконструкция и увеличение добычи руды); Западно-Якутского (диверсификация производственной структуры и подключение к сибирской энергосистеме); Южно-Якутского (увеличение добычи угля и диверсификация производственной структуры).

2. Выборочное освоение Дальнего Севера за пределами уже существующих ТПК с ориентацией лишь на самые эффективные проекты (например, формирование мощного Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса экспортной направленности в южных районах Эвенкии Красноярского края, на севере Иркутской области и юго-западе Якутии).

Систему расселения Дальнего Севера Сибири целесообразно строить на следующих принципах:

- максимальное использование инфраструктурного и кадрового потенциалов уже имеющихся населенных пунктов;
- приоритет вахтово-экспедиционного способа освоения, в первую очередь внутрирегиональной вахты перед межрегиональной;
- повышение миграционной мобильности населения северных городов и отказ от избыточного и неквалифицированного труда;
- государственная поддержка населенных пунктов, специализирующихся на административных, природоохранных, геологоразведочных, научно-исследовательских и этновоспроизводственных функциях в отношении коренных малочисленных народов;
- организация территорий традиционного природопользования и расширение сети особо охраняемых природных территорий.

Практика показала большую сложность и затратность планового переселения жителей северных поселков в более южные районы страны. Пора осознать нереальность и нежелательность массового переселения северян, особенно лиц аборигенных народов и русского старожильского населения. На переселение жителей только 20 городов по 20 тыс. чел. каждый требуется затратить 500–600 млрд руб., тогда как на решение проблем модернизации монопрофильных городов в бюджете страны на 2010 г. было выделено всего 10 млрд руб.⁴⁷ Необходимо не уничтожение городов и поселков, а приобретение ими новых функций и наращивание их организующего потенциала.

4. Арктический пояс – зона граничного освоения

В Арктическом поясе в перспективе предполагается формирование нескольких территориально-производственных комплексов – Ямальского, Норильско-Туруханского, Таймырского, Северо-Якутского⁴⁸.

⁴⁷ Любюный В.Я. О государственном подходе к развитию городов России: Екатерина II и современность // Модернизационно-инновационные процессы в социально-экономическом развитии регионов и городов. Кн.1. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2013. – С. 266-280.

⁴⁸ Алешина О.В., Бондаренко Л.А., Ионова В.Д. Контуры будущих арктических АТПК // Траектории проектов в высоких широтах. – Новосибирск: Наука, 2011. – С. 267–283.

Стратегическое направление развития Арктического пояса:

1. Развертывание пилотного проекта – формирование Ямальского ТПК как «площадки» для отработки подходов к освоению Арктики.

2. Учитывая беспрецедентный по меркам современной России объем требуемых инвестиций, в ближайшие 10-20 лет будет преждевременным какое-либо массовое освоение природных ресурсов в других планируемых ТПК.

Система расселения в Арктике должна развиваться на основе следующих принципов:

- поддержка населенных пунктов с пограничными, оборонными, административными, природоохранными, геологоразведочными, научно-исследовательскими и этновоспроизводственными в отношении коренных малочисленных народов функциями;
- жесткие ограничения (запрет) на создание новых стационарных поселений;
- освоение ресурсов вахтовым и экспедиционным способом с приоритетом внутрирегиональной вахты перед межрегиональной;
- применение современных технологий тепло- и энергосбережения, автономных источников энергии и технологий, позволяющих минимизировать воздействие человека на экосистемы Арктики.
- освоение ресурсов вахтовым и экспедиционным способом;

В рамках политики пространственного развития необходимо решить следующие задачи:

- определить и обеспечить ускоренное развитие «территорий опережающего развития» – территориально-промышленных и инфраструктурных комплексов, которые способны стать «локомотивами» экономического и социального развития макрорегиона Сибирь и страны в целом;
- предоставить в хозяйственное пользование часть федеральных земель для жилищного строительства и для производственной и сельскохозяйственной деятельности, что позволит сократить отток и привлечь в регион экономически активное население из других регионов;
- разработать процедуры сдачи в долгосрочную аренду для российских и зарубежных компаний части необрабатываемых сельскохозяйственных земель;
- создать полноценную систему компенсации транспортных и климатических издержек для жителей Сибири и Дальнего Востока.

2.3.2. «Барьер континентальности» и инфраструктурное развитие

Глубинное внутриконтинентальное положение Сибири и огромные сухопутные расстояния определяют повышенный уровень транспортных издержек, которые всегда были бременем для сибирской экономики и затрудняли ее участие в международном и внутристрановом разделении труда.

Фрахтовые ставки морского транспорта в начале XXI века ниже средних доходных ставок грузового железнодорожного транспорта Западной Европы и Японии



Зоны удаленности от океанов и морей (расстояние от океанов и морей, км): приморские – 1 – (0-50 км), 2 – (50-200 км); континентальные – 3 – (200-500 км), 4 – (500-1000 км); ультраконтинентальные – 5 – (1000-2000 км), 6 – (свыше 2000 км)

Рис. 8. Распределение территории России по зонам удаленности от океанов, морей и морских портов с круглогодичной навигацией

в 70–80 раз, Северной Америки – в 20–25 раз, России – в 5 раз⁴⁹. В результате континентальные страны и районы в сравнении с приморскими имеют повышенный уровень издержек на перевозку единицы идентичной продукции.

Транспортные издержки экономики (на примере Иркутской области)

Доля транспортных издержек в себестоимости экспортируемого алюминия достигает до 16 %, что в 3–5 раз превышает показатели зарубежных конкурентов; в цене импортируемого в область глинозема их доля достигает 30–50 %, тогда как у западных конкурентов эти затраты минимальны. Удельный вес транспортных издержек в стоимости крупнотоннажной продукции, экспортируемой лесным, угольным и химическим комплексами, достигает 60–70 %.

Прибыль 6 крупнейших предприятий алюминиевой, целлюлозно-бумажной и химической промышленности за 2003 г. из-за высоких значений транспортных издержек уменьшилась более чем в 10 раз. Сокращение налога на прибыль за счет транспортных издержек этих предприятий превысило 2,2 млрд руб., потери областного бюджета составили 1,5 млрд руб.; выпадающие доходы по этим предприятиям – 9 % от доходов бюджета области.

⁴⁹ Безруков Л.А. Континентально-океаническая дихотомия в международном и региональном развитии. – Новосибирск: Акад. Изд-во «Гео», 2008. – 369 с.

Повышенные транспортные издержки на грузоперевозки – это отрицательная дифференциальная рента местоположения, которую регионы Сибири выплачивают федеральному центру и мировому сообществу. Данная рента уходит из Сибири через транспортные монополии в лице ОАО «Российские железные дороги (РЖД)», ОАО «Газпром» и ОАО «Транснефть», а также преимущественно зарубежных морских перевозчиков. Логистические (главным образом транспортные) издержки в цене массовых грузов в последние годы возросли до 30 % (уголь, цемент) и даже до 60 % (щебень) и 80 % (зерно)⁵⁰. Транспортно-экономический барьер является серьезным препятствием для выхода на мировые и российские рынки, значительно снижает эффективность производства, бюджетные доходы и уровень жизни населения.

Необходимо пересмотреть статус «транспортных монополий страны», перевести их в ряд инфраструктурных компаний (с низким, но стабильным уровнем доходности) – инфраструктуры, обеспечивающей развитие промышленности и сельского хозяйства, производящих товары и услуги с высокой долей добавленной стоимости. Ориентация на высокий уровень доходов «транспортных монополий», высокий уровень и непрозрачность существующих транспортных тарифов приводят к блокированию экономической деятельности и социальной жизни на территории Сибири и Дальнего Востока.

2.3.3. Предложения к стратегии развития Сибири и Дальнего Востока в части развития инфраструктур и более эффективного их использования

Принятые стратегии развития Сибири и Дальнего Востока, в том числе транспортная, определяют важные цели развития транспортной и энергетической инфраструктуры и содержат меры, направленные на устранение ее «узких мест»: модернизацию Транссибирской магистрали, БАМа, а также морских портов на тихоокеанском побережье и строительство железнодорожных подходов к портам, расширение сети автомобильных дорог, восстановление региональной авиации.

Ключевыми выступают меры, направленные на увеличение пропускной способности Транссиба. Нагрузка на главные железнодорожные магистрали подошла к своему физическому пределу, оцениваемому в 112,5 млн т по суммарной пропускной способности Транссиба и БАМа. Реализация с 2014 г. инвестиционной программы развития этих магистралей стоимостью 560 млрд руб. позволит увеличить общую пропускную способность всего на 25 млн т грузов, что является временным решением проблемы. Ее кардинальное решение требует существенно более масштабных действий, направленных на уменьшение доли транспортоемких грузов с низкой стоимостью и увеличение пропускной способности транспортной сети с выходом в Тихий океан.

⁵⁰ Ступин И. Дайте дорогу экономике // Эксперт. – 2012. – № 25. – С. 38–47. (Спец. обозрение «Транспортная логистика»).

Sukhoi Superjet 100 – лучший российский ближнемагистральный пассажирский самолёт, разработанный компанией «Гражданские самолёты Сухого»



Для этого необходимо:

- 1) обеспечить максимальную степень переработки сырья и полуфабрикатов в более дорогую, транспортабельную продукцию;
- 2) провести кардинальную модернизацию авто- и железнодорожной сети на принципиально иной технической основе, включая создание дополнительных железнодорожных выходов к тихоокеанскому побережью;
- 3) обеспечить строительство новых крупных морских портов с современной логистикой и инфраструктурой.

Транссиб в эстакадном (надземном) исполнении: перспективное техническое решение⁵¹

Кардинальная модернизация Транссиба на основе принципиально новых технических решений позволит создать высокоскоростной евразийский транспортный коридор, обеспечивающий дешевизну перевозок, сравнимую с морскими. Эстакадный (надземный) вариант:

- обеспечит высокую скорость следования поездов – до 150 км в час, что позволит пересекать всю Россию с востока на запад за 4 дня;
- обеспечит высокую безопасность движения – без пересечения на одном уровне других путей, городов и пр.;
- значительно увеличит производительность и доходность перевозок от международного транзита (прибыль более 100 млрд долл. в год);
- многократно увеличит пропускную способность магистрали, что позволит отказаться от строительства затратного Севсиба (или отодвинуть его сооружение на более поздний срок);

⁵¹ Краснов М.А. Поиск новых транспортных стратегий России // Транспортная стратегия России (план-проект). – Новосибирск, 2003. – С. 717–723.

- не приведет к ухудшению транспортного обслуживания поселений и прилегающих территорий.

При этом эстакадный путь будет специализироваться на скоростных контейнерных и пассажирских перевозках, а реконструированный наземный – на грузовых.

Для осуществления столь крупного капиталоемкого мегапроекта модернизации транспортной инфраструктуры необходима разработка соответствующей мировым стандартам финансовой схемы, предполагающей создание консорциума из отечественных и зарубежных банков, страховых компаний, фондов и др.

Перспективное дорожно-строительное решение: масштабное строительство мостов и тоннелей для железных и автодорог

В России в значительно меньшей степени, чем в других странах, используется строительство мостов и тоннелей для «спрямления» железных и автодорог в условиях сложного рельефа местности. Прокладывание дорог в виде «серпантин» означает меньшие капитальные вложения при строительстве, но существенно большие расходы при эксплуатации (больше время в дороге, повышенный расход топлива или электроэнергии). Необходимо провести анализ и корректировку проектов и оптимизацию не только строительных, но и суммарных затрат на строительство и эксплуатацию дорог и перевозки в горизонте времени 50-70 лет.

Государственное регулирование транспортных тарифов

Резкое снижение железнодорожных тарифов (до уровня фрахтовых ставок морского транспорта и, возможно, ниже) – это радикальное сокращение транспортных издержек и стоимости перевозок, а в конечном счете – экономическое «приближение» Сибири к ведущим центрам страны и мира, морским и океаническим портам и устранение одного из главных ограничений развития макрорегиона.

Необходимо пересмотреть статус «транспортных монополий страны», перевести их в разряд инфраструктурных компаний (с низким, но стабильным уровнем доходности) обеспечивающих развитие промышленности и сельского хозяйства, которые производят товары и услуги с высокой долей добавленной стоимости. Ориентация на высокий уровень доходов «транспортных монополий», величина и непрозрачность существующих транспортных тарифов приводят к блокированию экономической деятельности и социальной жизни на территории Сибири. Необходимо ввести дифференцированные железнодорожные тарифы, которые должны давать преимущество перевозкам конечной продукции в сравнении с перевозками переработанного сырья и межрегиональным экономическим связям внутри России перед вывозом сырья за рубеж. В первую очередь Транссиб должен стать артерией, обеспечивающей «сжатие» экономического пространства страны, экономическую связность регионов, ресурсом для их ускоренного развития, и лишь во вторую очередь каналом вывоза природных ресурсов в другие страны.

2.3.4. Использование транзитного потенциала макрорегиона

Макрорегион Сибирь обладает огромным потенциалом в качестве международного транспортного коридора между Западной Европой и Восточной Азией, Северной Америкой и Азией. Поэтому необходимо оценить ожидаемые эффекты, риски и правильно определить приоритеты его использования.

Северный морской путь

В ближайшие годы Севморпуть не сможет стать конкурентом традиционным маршрутам между Европой и Азией. Если через Севморпуть в 2011 г. транзитом прошло 41 судно, то через Панамский канал – 14 000, через Суэцкий – 19 000⁵², т.е. соответственно в 340 и 460 раз больше. С учетом тоннажа судов эта разница существенно увеличивается.

Объем транзита по Севморпути, оцениваемый в 2011 г. всего в 0,8 млн т, в 125 раз меньше современной пропускной способности Транссиба. Транзитные перевозки по Севморпути не могут наращиваться без значительных вложений в коренную реконструкцию всей его инфраструктуры, прокладки новых высокоширотных глубоководных маршрутов (севернее Новосибирских островов), совершенствования тарифной политики и др.

Транзит по Севморпути станет актуальным не ранее 2030 г., что позволит решать задачи его развития с использованием новых транспортных и навигационных технологий. До этого времени необходимо обеспечить поддержание портов и флота в масштабах, соответствующих задачам «северного завоза» и вывоза сырья из прибрежных районов и низовий рек, впадающих в Ледовитый океан. Ближайшими шагами должны стать:

- решение ключевых политических и правовых вопросов по обеспечению национальных интересов России в отношении Севморпути;
- восстановление навигационной инфраструктуры, необходимой для контроля над Арктикой и обеспечения безопасности государственных границ.

Транссиб как транзитная магистраль

Как отмечено ранее, загрузка Транссиба подошла к физическому пределу его пропускной способности. Связка Транссиб – тихоокеанские морские порты должна развиваться и обеспечивать сибирский экспорт, однако с точки зрения долгосрочной перспективы важнее функция Транссиба как магистрали, обеспечивающей экономическую связность регионов России.

Воздушное пространство Сибири

Перспективно использование воздушного пространства, аэропортов и аэронавигационных систем для организации транзитных грузовых и пассажирских авиаперевозок между Западной Европой и Юго-Восточной Азией по широтным и

⁵² Балмасов С.А. Перспективы развития международного транзитного судоходства на трассах Северного морского пути // Арктические ведомости: Информ.-аналит. журнал. – 2012. – № 2. – С. 42–53.

субширотным, а между Северной Америкой и Азией по меридиональным кроссполярным маршрутам. Время перелета из Западной Европы в Юго-Восточную Азию по транссибирским коридорам сокращается на час по сравнению с более южными коридорами, а из США в Индию через Северный полюс – на 2-3 часа по сравнению с традиционными.

Старт кроссполярных перелетов через Красноярск

С 2012 г. красноярский аэропорт Емельяново приступил к выполнению кроссполярных грузовых авиарейсов через Северный полюс по маршрутам Чикаго - Красноярск - Шанхай и Гонконг - Красноярск - Чикаго. Всего за этот год было совершено 1780 кроссполярных полетов. Красноярск может стать полноценным авиахабом, если будет осуществлять еще и пассажирские перевозки, а это требует коренной модернизации инфраструктуры в северных аэропортах Красноярского края на случай аварийных посадок.

2.3.5. Конкретные меры по уменьшению транспортных издержек

Первая группа мер (нормативно-правовая база)

- Разработать и утвердить в виде закона «Положение о деятельности инфраструктурных компаний и системе регулирования транспортных тарифов» с учетом задач экономического развития сибирских и дальневосточных регионов.
- Доработать и утвердить в виде закона «Транспортную стратегию Российской Федерации до 2030 г.» с учетом задач стратегии развития Сибири и Дальнего Востока до 2050 г.; определить этапы реализации стратегии.
- Разработать и утвердить Государственную программу, обеспечивающую ускоренное развитие транспортно-коммуникационной инфраструктуры приморских и приграничных регионов Сибири и Дальнего Востока.
- Разработать и принять пакет нормативно-правовых актов, обеспечивающих государственную протекционистскую политику по компенсации повышенных транспортных издержек для сибирских предприятий. Определить перечень инструментов экономического регулирования (транспортные тарифы, таможенные пошлины, сборы и пр.) и нетарифные меры ограничения или запрета ввоза и вывоза (эмбарго, квоты и пр.).
- Разработать и утвердить в виде закона «Программу формирования территорий опережающего развития на территории Сибири и Дальнего Востока» в соответствии с задачами стратегии развития Сибири и Дальнего Востока до 2050 г.

Вторая группа мер (решения Президента и Правительства РФ)

- Решить вопрос о предоставлении регионам целевой финансовой поддержки из федерального бюджета для компенсации повышенных транспортных издержек населения.
- Подготовить и принять Указ Президента Российской Федерации о разработке проекта создания «Высокоскоростного евразийского транспортного коридора» на базе глубокой модернизации Транссибирской магистрали.
- Подготовить и принять Поручение Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации «О разработке пакета нормативно-правовых

Цинхай-Тибетская железная дорога – самая высокогорная железная дорога в мире. Дорога строилась с широким использованием эстакадных решений



актов, обеспечивающих государственную протекционистскую политику по компенсации повышенных транспортных издержек для сибирских предприятий».

- Подготовить и принять Указ Президента Российской Федерации о разработке «Программы формирования территорий опережающего развития на территории Сибири и Дальнего Востока».

- Подготовить и принять Указ Президента Российской Федерации о разработке «Положения о деятельности инфраструктурных компаний и системе регулирования транспортных тарифов».

Третья группа мер (обеспечивающих)

- Разработка системы транспортных тарифов, дифференцированных по типам грузов, по регионам и основным грузообразующим объектам, включая льготные тарифы на перевозки из глубинных районов страны.

- Исследование возможностей уменьшения средней дальности перевозок за счет оптимизации хозяйственных связей, в том числе переориентации части существующих внешнеторговых связей на связи с российскими регионами (соседними сибирскими, уральскими и дальневосточными) и с ближайшими странами – Китаем, Казахстаном и Монголией.

- Исследование технических возможностей и экономической целесообразности создания на базе Транссиба высокоскоростного трансконтинентального евразийского транспортного коридора (модернизации магистрали в эстакадном варианте).

- Сравнительная оценка итоговой экономической эффективности проектов строительства автомобильных и железных дорог с разной степенью использования тоннелей и мостов в местностях со сложным рельефом; разработка системы технических требований и стандартов к проектированию дорог с учетом передового зарубежного опыта.

2.4. Политика эффективного недро-, природопользования

Минерально-сырьевой сектор остается одним из самых стабильных в России, зависимость экономики страны от освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока с течением времени не только не ослабевает, но и существенно усиливается.

Социально-экономическое развитие России в 2000-2012 гг. в значительной степени было обусловлено ростом экспортных доходов от продажи природного сырья – в 2012 г. нефть и газ составили 84 % российского экспорта⁵³.

В настоящее время высокий спрос на минерально-сырьевые ресурсы Сибири и Дальнего Востока предъявляют динамично развивающиеся экономики стран Азиатско-Тихоокеанского региона, ВВП которых в 2010 г. составлял более 60 % мирового ВВП и продолжает увеличиваться⁵⁴. В 2010 г. в АТР было сконцентрировано 40 % промышленного производства; он обеспечивал более 50 % международной торговли; на него приходилось 37 % мирового спроса на энергию и энергоносители. Страны АТР представляют собой наиболее динамичную часть глобальной экономики и имеют отличные перспективы для дальнейшего роста: в 2010 г. ВВП Китая вырос на 10,3 %, Индии – на 8,8 %, Вьетнама – на 6,8 %, Индонезии – на 6,1 %, что существенно выше темпов роста экономики ведущих западных стран.

Не вызывает сомнения то, что в предстоящие 30-50 лет минерально-сырьевой сектор Сибири и Дальнего Востока сохранит свою роль в экономике России и будет во многом определять возможности ее участия в международном разделении труда. При этом происходят значительные изменения в подходах и формах вовлечения ресурсного потенциала в хозяйственный оборот:

- наличие природных ресурсов само по себе уже не обеспечивает высоких темпов экономического роста и увеличения доходов страны за счет расширения их добычи и экспорта;
- «перевод» потенциала природных ресурсов в реальные экономические активы невозможен без перехода к иному – инновационно ориентированному – типу недропользования;
- возрастает роль бизнес-среды и особой управленческой среды, обеспечивающей выработку и принятие эффективных решений относительно освоения природных ресурсов – в современном мире важными становятся ресурсы, освоение которых еще недавно не предусматривалось (яркий пример – «сланцевая революция»);
- освоение природных ресурсов сопровождается ускоряющимся ростом издержек; поэтому рента, основанная на «экономии на масштабах» становится ис-

⁵³ По данным Федеральной Таможенной службы. – URL: http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=17055&Itemid=1981

⁵⁴ Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р.

Крупнейший в мире карьер «Мир», где до 2001 г. компанией «Алмазы России-Саха» велась добыча алмазов открытым способом. Карьер расположен на территории Республики Саха (Якутия)



ключением, а ее место занимает «динамическая» или «предпринимательская рента» – доходы получает тот, кто осваивает природные ресурсы, используя самые современные технологии и организационно-экономические решения. Именно поэтому сервисный сектор и применение высокотехнологичного оборудования становятся «рентогенерирующими»; наличие высокотехнологичного горнорудного, нефтегазового, шельфового и т.д. машиностроения становится не просто желательным, но уже обязательным в системе освоения природных ресурсов;

- ключевую роль в формировании высокотехнологичного инновационного сектора экономики играет система научно-технического обеспечения проектов и сопровождения программ освоения минерально-сырьевых ресурсов (от образования и фундаментальной науки до деятельности конкретных сервисных компаний);

- для эффективной реализации новых проектов в минерально-сырьевом секторе необходимо формирование проектных альянсов недропользователей, которые позволяют минимизировать риски отдельных участников; необходимость альянсов связана с высокими рисками, обусловленными качественным изменением характеристик месторождений и экономических показателей добычи в сторону «ухудшения», с техническими и технологическими рисками (сложные по составу месторождения, наличие агрессивной среды и др.); модель «одно месторождение – одна лицензия – один недропользователь» в настоящее время безнадежно устарела.

В перспективе 30-50-ти лет развитие ресурсодобывающего сектора экономики будет обеспечивать поддержание высоких темпов экономического роста и увеличение доходов страны; необходимы переход к эффективному высокотехнологичному недропользованию, создание новых секторов первичной и глубокой переработки природных ресурсов, восстановление высокотехнологичного индустриального сектора, формирование высокотехнологичного инновационного сектора экономики, производящего новые знания и технологии, развитие транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры.

2.4.1. Проблемы сырьевого сектора в России

В настоящее время в Сибири фактически исчерпаны возможности освоения высокодоходных источников сырья и получения значительных доходов рентного характера. Объективно складывается новая ситуация:

- переход в стадию падающей (завершающейся) добычи минерально-сырьевых ресурсов на ранее введенных крупных и крупнейших месторождениях – на Самотлоре пик добычи нефти составлял 156 млн т в год, в настоящее время 15 млн т; на газовых месторождениях-гигантах Медвежье, Уренгойское и Ямбургское добыча снижается на 1-7 % в год и уже составляет 40-70 %, от первоначального уровня; в Якутии на крупнейших алмазных трубках перешли к шахтной добыче алмазов⁵⁵;
- резкое уменьшение размеров и изменение качественных характеристик вновь открываемых и вводимых в разработку месторождений (повышенная сложность в освоении, удаленность от объектов ранее созданной инфраструктуры, более сложный состав полезных ископаемых и др.);
- рост издержек на добычу, подготовку и дальнейшую переработку минерально-сырьевых ресурсов; как следствие – снижение экономической эффективности проектов и конкурентоспособности минерально-сырьевого сектора Сибири;
- усиление технологической отсталости и снижение темпов обновления технологий и оборудования в области геологоразведки, разработки месторождений и переработки минерально-сырьевых ресурсов;
- разрыв связей сырьевого сектора с другими секторами экономики страны, рост закупок технологий и оборудования за рубежом (в 2012 г. доля российского нефтебурового оборудования составляла всего 30 %; горного – 30 %, подъемно-транспортного – 35 %⁵⁶);
- существенно более низкая, чем в других странах, степень выработки месторождений: в России дебит забрасывания скважин в 25 раз выше, чем в США; в США средняя производительность скважины 2,9 барреля в сутки (0,4 тонны), а в России дебит забрасывания – 72,7 барреля в сутки (10 тонн)⁵⁷; это означает, что в недрах остаются значительные объемы полезных ископаемых, которые могли быть извлечены при использовании более современных технологий;
- низкая глубина переработки природных ресурсов, что существенно снижает доходы компаний и, соответственно, поступления в бюджеты всех уровней (средняя цена продукции РУСАЛА составляет \$ 3000 за тонну, а компании ALCOA – \$ 6000 за тонну за счет производства продукции с высокой добавленной стоимо-

⁵⁵ Докукина К., Кезик И. Газпром запустил новое месторождение в Арктике. // «Ведомости» от 25.10.2012. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.vedomosti.ru/companies/news/5329851/gazprom_otkryl_arktiku

⁵⁶ Федеральная служба государственной статистики. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/

Шмаль Г. Двадцать лет служения нефтегазовому комплексу России. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sngpr.ru/tribune.php>

⁵⁷ Крюков В.А. Какие перемены считаются неизбежными в нефтегазовом комплексе России и, в частности, Сибири? [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.copah.info/public-reception/question/kakie-peremeny-schitayutsya-neizbezhnymi-v-neftegazovom-komplekse-rossii-i>

«Норильский никель» – одна из крупнейших в мире компаний по производству драгоценных и цветных металлов. Доля Норникеля в мировом производстве составляет палладия – 50 %; никеля – 20 %; платины – 20 %



стью: алюминиевых сплавов, изделий из алюминия; российский производитель концентрата цинка и свинца Горевский ГОК получает \$ 700 за тонну концентрата, а намибийский Skorpion Mine – \$ 2054 за тонну металла цинка⁵⁸).

Серьезным негативным фактором, определяющим рост издержек в экономике Сибири и Дальнего Востока, является неадекватная организационная и институциональная структура экономики в целом и ее минерально-сырьевого сектора в частности, для которой характерно:

- нарастание монополизма – концентрация основного оборота минерально-сырьевых ресурсов в крупных вертикально-интегрированных компаниях, что делает непрозрачной систему ценообразования и приводит к неоправданно высоким «монопольным» ценам;
- снижение конкурентности – ограничение доступа зарубежных компаний к разведке, разработке и переработке природных ресурсов (выдача лицензий без объявления конкурсов и др.), ограничение возможностей мелких и средних компаний для использования транспортной и трубопроводной инфраструктуры, сложности в получении лицензий на геологоразведку и др.;
- низкая востребованность современных научно-технических и организационных инноваций, ориентация на покупку «готовых технологических решений» – технологий, оборудования, сервиса и др.

Значимым ограничением развития минерально-сырьевого сектора в России выступает невозможность обеспечить координацию и взаимодействие разных компаний, осуществляющих добычу и переработку технологически связанных видов сырья и даже вовлеченных в освоение близко расположенных объектов. В качестве примера можно привести так и не сложившееся взаимодействие ОАО «Роснефть»,

⁵⁸ Аналитическая записка ОАО «СИБЦВЕТМЕТНИИПРОЕКТ», Красноярск. 18.01.2014.

ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпром», ОАО «Транснефть» по совместному развитию общерайонной инфраструктуры при освоении нефтегазовых месторождений в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия). Большие трудности представляет и реализация совместных проектов с крупными зарубежными компаниями (пример – освоение Штокмановского месторождения газа и нефтегазового месторождения Приразломное).

Месторождение Приразломное – выход России на Арктический шельф⁵⁹

Месторождение Приразломное было открыто в 1989 г., освоение началось спустя три года, однако отгрузка первого танкера с нефтью ожидается лишь в I квартале 2014 г. Для разработки месторождения в мае 1992 г. было создано ЗАО «Росшельф» (учредители – 19 компаний, среди них «Газпром»). Генеральным подрядчиком строительства нефтяной платформы для Приразломного было государственное предприятие «Севмаш».

Строительство стартовало в декабре 1995 г. и планировалось, что оно займет 3 года. Но в связи с проектно-конструкторскими изменениями и трудностями финансирования⁶⁰ сроки завершения проекта многократно переносились: на 2006 г., затем на 2007 г., далее на 2008 г., на 2009 г., далее на 2011 г.

В итоге добыча нефти в Печорском море на месторождении Приразломное начата «Газпромом» в середине декабря 2013 г. (согласно лицензии добыча должна начаться до конца 2013 г.).

Зарубежные партнеры выходили из проекта, понимая неопределенность его перспектив: компания VNP Petroleum – в 1998 г., а Wintershall, привлеченная «Газпромом» в 2000 г., вышла из проекта в 2002 г., потратив около 45 млн долл.⁶¹ и сочтя его «слишком рискованным»⁶².

Судьба проекта драматична и с точки зрения его стоимости. В 2005 г. в строительство платформы предполагалось инвестировать 380 млн долл. Планировалось приобретение списанной британской платформы с месторождения Хаттон⁶³, модификация и использование 70 % ее частей. Однако эта покупка привела к превышению затрат: только 10 % оборудования и металлических конструкций оказались пригодными для повторного использования⁶⁴. К концу 2007 г. общий объем инвестиций оценивался в 1,4 млрд долл.⁶⁵

В конце 2008 г. общий объем расходов на строительство платформы увеличился до 3 млрд долл., в 2011 г. до 4 млрд долл., почти в три раза больше, чем предполагалось в 2003 г. В конце 2013 г. оценка затрат по проекту приблизилась к 200 млрд руб. (более 6 млрд долл.)⁶⁶.

В изменившихся внешних и внутренних экономических условиях необходим новый подход к освоению и использованию природно-ресурсного, производственного и человеческого потенциала страны. Политика освоения минерально-сырьевых ресурсов должна быть ориентирована не только (и не столько) на получение быстрой коммерческой отдачи, но и, прежде всего, на социально-экономические эффекты в рамках регионов и страны в целом.

⁵⁹ По материалам: Лунден Л., Фьртофт Д. «Двадцать лет освоения, а нефти до сих пор нет...» // ЭКО. – 2013 – № 4.

⁶⁰ Moe A. and Rowe L. Petroleum Activity in the Russian Barents Sea: Constraints and Options for Norwegian Offshore and Shipping Companies // FNI-Report. – 2008. – № 7.

⁶¹ Власова О. Дело на сто миллионов // Эксперт. – 2000. – № 38 (250) [Электронный ресурс]. – URL: http://expert.ru/expert/2000/38/38ex-winter1_22526/

⁶² Батулин Д., Рыбальченко И. Алексей Миллер погнался за двумя конкурентами // Газета «Коммерсантъ». – 2002. – № 48. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/315158/print>

⁶³ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ckb-rubin.ru/en/media/rubin_in_the_news/042011neft_i_kapitalno_4prirazlomnaja_pochti_gotova/

⁶⁴ Intsok tender news bulletin, June, 2007.

⁶⁵ Intsok tender news bulletin, September 2007.

⁶⁶ Серов М. «Газпром» открыл Арктику // Ведомости. – 2013. – 23 декабря.

До настоящего времени в России не удавалось организовать реализацию крупномасштабных проектов в минерально-сырьевом секторе без привлечения крупных зарубежных инвестиций и без доступа к современной технике и технологиям. Ни в СССР, ни в России нет и не было производств по выпуску современного нефтехимического оборудования.

Опыт Норвегии по формированию современного наукоемкого сектора⁶⁷

В начале 1960-х Норвегия не имела нефтегазовой промышленности, но к 1970 г. сложилось понимание необходимости ее создания при активном участии государства. Законодательно были определены требования к использованию местных товаров и услуг при реализации проектов нефтедобычи – в период 1972-1994 гг. доля норвежских товаров и услуг достигала 90 % от всех поставок. В настоящее время Норвегия имеет нефтегазовую промышленность, которая занимает лидирующие позиции в мире в области добычи на шельфе и соответствующих технологий.

В 1972 г. правительственные структуры, связанные с нефтедобычей, были реорганизованы в Норвежский Нефтяной Директорат, а также создана компания Статойл – национальная нефтяная компания, проводник коммерческих интересов государства. В то же время были введены преференции в отношении норвежских товаров, политика передачи знаний со стороны иностранных компаний и формирования кооперационных связей в сфере исследований и разработок.

С целью влияния на поставку товаров и услуг в 1972 г. в Министерстве промышленности был образован отдел, контролирующей деятельность нефтяных компаний в сфере контрактов и поставок.

Создание норвежской государственной компании Статойл и обеспечение участия в добыче нефти двух частных норвежских компаний (Норск Гидро и Сага Петролеум) имело стратегическую цель – обеспечить центральную роль норвежской промышленности в нефтяном секторе. Международные и зарубежные компании должны были обеспечить технологическую поддержку в альянсах и быстрое превращение норвежских компаний в полноценных операторов разработки месторождений на шельфе.

Условия лицензий для международных компаний предусматривали передачу опыта и квалификации норвежским компаниям. Персонал компаний Статойл, Норск Гидро и Сага на начальном этапе прошел учебные курсы в центрах ведущих нефтегазовых компаний. Эти компании нанимали молодых норвежских инженеров и обучали их за границей в течение длительного времени перед назначением на должности, тем самым достигалась «норвегизация» компаний.

Наличие опыта усилило позиции Норвегии в переговорах с представителями международной нефтегазовой промышленности. Развитие технологий привело к существенному сокращению издержек и соответствующему увеличению ресурсной базы. В течение 1990-х гг. инвестиции в расчете на тонну нефтяного эквивалента для новых нефтяных и газовых месторождений на норвежском континентальном шельфе сокращались примерно на 4-5 % ежегодно. Это стало возможным благодаря исследованиям и разработкам, осуществленным в 1990-е гг., и кооперации между нефтедобывающими компаниями, поставляющей оборудование и услуги промышленностью, исследовательскими институтами.

Ключевые проблемы развития российской экономики, обусловленные интересами сырьевых компаний и сложившейся экономической политикой:

- стремление использовать высокодоходные месторождения, ограничиваясь выработкой наиболее рентабельных запасов месторождения, что приводит к сни-

⁶⁷ Noreng O. Norway: Economic diversification and the petroleum industry. – Paper presented at the 10th Annual Energy Conference of The Emirates Centre for Strategic Studies and Research (EC-SSR), 26-27 September 2004, Abu Dhabi, UAE. – 6 pages.

жению потенциала общей долгосрочной доходности месторождения, позволяет не вкладывать во внедрение новых современных технологий, ведет к невозможности извлечения значительной части природных ресурсов;

- ориентация на экспорт переработанной продукции, что существенно снижает потенциальные доходы страны, которые могли быть в 3-5 раз больше за счет экспорта продуктов с высокой добавленной стоимостью;
- покупка сырьевыми компаниями готовых зарубежных технологий и оборудования, что лишает заказов предприятия отечественной промышленности, ограничивает возможности развертывания высокотехнологичного и инновационного секторов экономики, блокирует развитие исследований и разработок;
- низкая степень локализации деятельности сырьевых компаний на территории реализации инвестиционных проектов – компании минимизируют свои закупки и заказы местным предприятиям, максимально используют труд мигрантов из других регионов (вахтовый метод), привлекают зарубежные компании в качестве сервисных, минимизируют операционные расходы и налоговые платежи в бюджеты муниципалитетов и регионов.

2.4.2. Принципы и основные черты политики эффективного недропользования

В изменившихся внешних и внутренних экономических условиях необходим новый подход к использованию природно-ресурсного, производственного и человеческого потенциала страны. Современная политика освоения минерально-сырьевых ресурсов предполагает нацеленность не только (и не столько) на получение быстрой коммерческой отдачи, но, прежде всего, на рост социально-экономической отдачи для регионов и для страны в целом.

Государство в большинстве стран мира, включая США, Норвегию, Китай и страны Ближнего Востока, является главным действующим лицом в вопросах регулирования процессов геологоразведки, освоения, переработки природных ресурсов и локализации деятельности компаний. Оно привлекает в страну зарубежный бизнес, занимающийся добычей ископаемых и сервисами.

Основным законодательным актом (после Конституции РФ) для Сибири и Востока страны должен стать обновленный Закон «О недрах», в котором будут учтены произошедшие изменения состава и характеристик ресурсной базы, состава и специфики недропользователей (частные и частно-государственные компании, в очень редких случаях реально публичные), трансформация их мотивов и целей.

Непременным условием и важнейшей составляющей политики эффективного недропользования являются:

- стабильность и неизменность норм и правил, принятых на начальном этапе реализации проекта по разработке и эксплуатации недр;
- активное и опережающее развитие инфраструктуры (от транспортной до специализированной – необходимой для хранения и перемещения добытых полезных ископаемых).

Создание нефтепереработки в СССР и России⁶⁸

Для реализации проектов в сфере нефтепереработки и нефтехимии Советскому Союзу были предоставлены значительные кредиты ведущими зарубежными компаниями. В начале 1970-х гг. ФРГ и СССР начали сооружение в Томске нефтехимического комплекса; сходным образом создавались Тобольский нефтехимический комплекс, Ачинский НПЗ и Саянский химический комбинат.

К сожалению, до настоящего времени ни один из данных проектов не получил завершения в планируемой структуре: они «остановились» на первичных (крупнотоннажных) переделах, не дойдя до производства продукции с повышенной добавленной стоимостью. Лишь осенью 2013 г. введена в действие установка по производству 500 тыс. тонн полипропилена на Тобольском НХК, что фактически является продолжением реализации проекта, имеющего уже почти 40-летнюю историю.

Минерально-сырьевой сектор макрорегиона Сибирь имеет все основания выполнять роль интегратора широкого комплекса процессов экономического, технологического и социального развития.

Современная практика стран-лидеров показывает, что политика эффективного недропользования создает возможности:

- расширения международного сотрудничества, диверсификации источников инвестиций (важно преодолеть ориентацию на одного торгового и инвестиционного партнера в лице Китая); для этого необходимо: заключить мирный договор с Японией, расширить сотрудничество с Южной Кореей, США, ЕС, Канадой, Австралией и др.
- активизации геологоразведочных работ с использованием современных методов исследования и компьютерного моделирования месторождений, позволяющих существенно расширить перечень перспективных месторождений и повысить их инвестиционную привлекательность;
- снижения бюрократических барьеров для прихода в экономику региона инновационно-ориентированных компаний; расширения «горной свободы» в отношении геологоразведочных работ, добычи «приносного» золота, драгоценных камней, металлов и др.;
- комплексного освоения месторождений, включая высокую степень извлечения запасов полезных ископаемых, комплексную переработку различных компонентов добываемого сырья; создания широкой сети производств по глубокой переработке природных ресурсов и получения продукции с высокой добавленной стоимостью – превращения сырьевого сектора в современный высокотехнологичный, как это произошло в Норвегии, США, Канаде.
- локализации деятельности ресурсодобывающих компаний на территории регионов, включая закупки товаров и услуг у местных производителей; подготовку кадров и предоставление рабочих мест для жителей соответствующих регионов; создание региональных исследовательских и инжиниринговых лабораторий совместно с региональными университетами и научными центрами;

⁶⁸ Терентьева А. «Сибур» запустил крупнейшее в России производство полипропилена // Ведомости. – 2013. – 15 октября [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/17497971/putin-zapustil-proizvodstvo-polipropilena-kotoroe-pozvolit#ixzz2pgLFkYGi>

- создания условий для формирования новой системы межрегиональных кооперационных связей, начиная от регионов реализации проектов и до стран – лидеров в производстве наукоемкого высокотехнологичного и уникального оборудования;
- уменьшения масштабов негативных экологических последствий добычи ископаемых, включая минимизацию разрушений природной среды на стадии разработки месторождений, рекультивацию земель и ликвидацию негативных последствий после завершения разработки.

Необходимо не только повысить эффективность недропользования в России, но и расширить возможности социально-экономической «капитализации» сырьевого потенциала страны. Эту задачу можно решить через создание в одном из сибирских мегаполисов «третьей столицы» страны – сырьевой. «Сырьевая столица» должна стать значимой не только для России, но и для Евразии в целом (как Торонто для Северной Америки). В ней должны быть дислоцированы филиалы крупных ресурсодобывающих компаний, многопрофильная сырьевая биржа, биржа инвестиционных проектов, мировые научные форумы по развитию технологий геологоразведки, добычи и переработки сырья.

Эффективная политика недропользования позволит значительно расширить возможности освоения пространства Сибири и Дальнего Востока. Необходимо рассматривать более широкую зону освоения вдоль Транссиба (на расстоянии до 500 км, а не 100-200 км, как это планируется в настоящее время), в которой возможно размещение пояса перерабатывающих производств и комплексов.

2.4.3. Конкретные меры политики эффективного недропользования

Первая группа мер (общие меры)

- Разработать в соответствии с п. 72 Конституции РФ о совместном ведении в сфере природо-, недропользования и утвердить в виде закона положение об участии региональной и муниципальной власти в управлении природно-ресурсным потенциалом территории, включая участие в процессах подготовки, обсуждения и реализации принятых решений; в частности, использовать механизм «двух ключей», предполагающий принятие решений о продаже лицензий совместно органами федеральной и региональной власти. Расширить возможности регионов и муниципалитетов в использовании «общераспространенных полезных ископаемых» (песок, глина и др.).

- Осуществить перенос части федеральных функций, относящихся к недропользованию и экономическому развитию, на территорию субъектов Федерации, что обеспечит снижение барьеров и ускорение выработки инвестиционных решений. Создать на уровне федеральных округов и крупных ресурсодобывающих регионов представительства федеральных органов власти (Министерства финансов, Министерства экономического развития, Министерства энергетики, Министерства регионального развития и др.) с определенными полномочиями по решению вопросов на региональном уровне (без «прохождения» всей цепочки согласований вплоть до верхнего уровня министерств);

- Обеспечить перенос на территорию регионов головных структур управления крупнейших ресурсно-сырьевых корпораций (со статусом налогоплательщика и реального органа управления).
- Создать на территории макрорегиона Сибирь несколько «юниорских» бирж инвестиционных проектов, обеспеченных кредитным потенциалом (за счет взаимодействия с институтами развития, отделениями банков и финансовых учреждений), достаточным для кредитования и обслуживания мелкого и среднего бизнеса в минерально-сырьевом секторе.
- Использовать процедуры предоставления прав пользования недрами для последовательного развития локализации деятельности компаний на территории недро-, природопользования (закупок материалов и оборудования; занятости местного населения, заказов на исследования и инжиниринговые услуги; размещения операционных офисов компаний и др.).
- Повысить роль технического регулирования, опыта «лучших практик» и предложений саморегулируемых организаций в определении и осуществлении современной технической политики.

Задачу повышения капитализации «сырьевого» потенциала страны можно решить через создание в одном из сибирских мегаполисов «третьей столицы» – сырьевой. «Сырьевая столица» должна стать значимой не только для России, но и для Евразии в целом (как Торонто для Северной Америки). В ней должны быть дислоцированы офисы крупных ресурсодобывающих компаний, многопрофильная сырьевая биржа, биржа инвестиционных проектов, мировые научные форумы по развитию технологий геологоразведки, добычи и переработки сырья.

Вторая группа мер (специальные меры)

- Законодательно утвердить процедуру получения лицензий на проведение геологоразведочных работ и на эксплуатацию месторождений по типу «одного окна», позволяющую существенно сократить сроки их получения (в настоящее время на получение лицензии уходит от 2 до 5 лет).
- Определить заявительный порядок доступа к недрам (для целей поисков и разведки, а также разработки малых и сверхмалых объектов).
- Обеспечить свободный оборот прав пользования недрами (возможность продажи, залога, переуступки прав пользования недрами) при соблюдении определенных правил и условий перерегистрации.
- Создать эффективную систему мониторинга, оценки и контроля состояния и процессов пользования недрами, включая системы космического контроля и т.д. с участием региональных и муниципальных органов власти.

Использовать различные конкурентные принципы организации процесса предоставления прав на пользование недрами – ориентация только на один тип «антикоррупционных» процедур (таких, как аукционы) ведет к монополизации огромных территорий отдельными крупными компаниями⁶⁹.

⁶⁹ Шафраник Ю., Крюков В. Нефтегазовые ресурсы в круге проблем. О формировании комплексной системы недропользования при вовлечении в оборот ресурсов углеводородного сырья в условиях переходного периода. – М.: Недра, 1997. – 266 с.

2.5. Политика наращивания человеческого капитала

Освоение новых территорий, происходившее на различных континентах в XVII–XIX столетиях, осуществлялось в основном маргинальными слоями населения – безземельными крестьянами, религиозными «раскольниками», авантюристами, ссыльными преступниками. Такой состав первых поселенцев был характерен и для Сибири, и для Северной Америки, и для Австралии. Этой «волне» искателей свободы и перемен были характерны жизнестойкость, предприимчивость; с другой стороны, они не отличались уровнем образования и законопослушностью.

В XXI веке в результате двух промышленных революций, урбанизации и связанных с ними сдвигов в области образования, здравоохранения и социального развития ситуация с человеческим капиталом «сырьевых» стран и регионов существенно изменилась. Самые высокие значения индекса человеческого развития (ИЧР) в 2012 г. были у Норвегии и Австралии, Канада находилась на 11-м месте, для этих стран характерен высокий уровень образования, здоровья населения и достойный уровень жизни⁷⁰. Россия в этом рейтинге занимает 55-ю позицию⁷¹.

2.5.1. Проблемы человеческого капитала Сибири и Дальнего Востока

Политический и социально-экономический кризис 90-х годов прошлого столетия привел к значительному миграционному оттоку населения Сибири и Дальнего Востока в западные и южные регионы страны и существенному ухудшению условий, необходимых для воспроизводства человеческого капитала. Последнее выразилось в снижении величины доходов населения относительно среднероссийских значений; падении относительной величины бюджетных расходов на душу населения; росте уровня смертности по внешним (социальным) причинам; росте уровня преступности в сравнении со среднероссийскими показателями и др.⁷².

В последние 20 лет произошло сокращение общей численности населения России на 3,5 %: со 148,0 млн чел. в 1990 г. до 143,2 млн чел. в 2012 г. При этом население Сибирского федерального округа уменьшилось на 8,8 %, с 21,1 млн чел. (1990 г.) до 19,3 млн чел. (2012 г.); население Дальневосточного федерального округа сократилось на 22,3 %, с 8,1 млн чел. (1990 г.) до 6,3 млн чел. (2012 г.).

⁷⁰ ИЧР – это совокупный показатель уровня развития человека в стране, иногда его используют как показатель «качества жизни». Индекс отражает: 1) здоровье и долголетие; 2) уровень образования; 3) обеспеченность ресурсами, необходимыми для достойной жизни.

⁷¹ Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. – NY. 2013. – P. 144.

⁷² Ефимов В.С., Ефимов А.В. Макрорегион Сибирь в постсоветской России: анализ социально-экономических показателей // Макрорегион Сибирь: проблемы и перспективы развития / А.В. Усс, В.Л. Иноземцев, Е.А. Ваганов [и др.]. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2013. – С. 248-291.

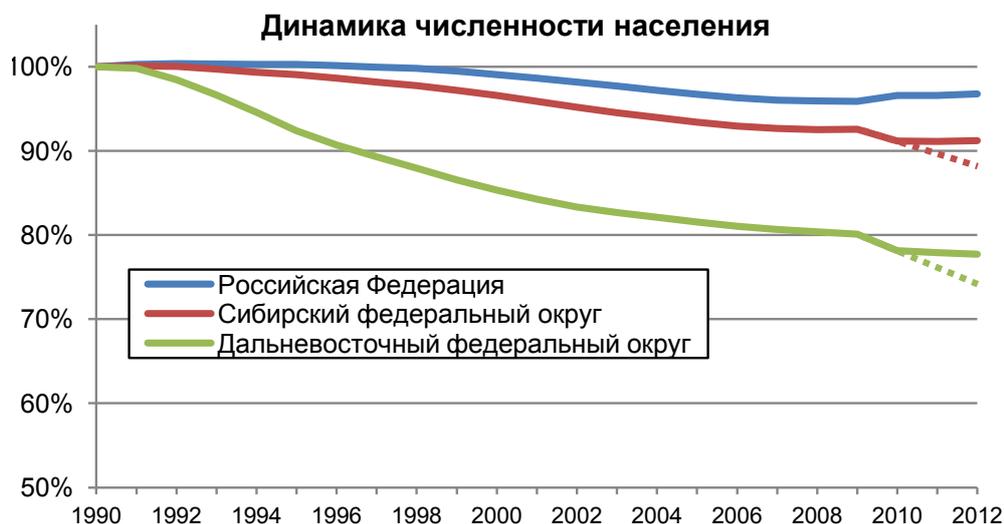


Рис. 9. Динамика численности населения в России, Сибирском и Дальневосточном федеральном округах в 1990-2012 гг.
(Источник: Росстат⁷³)



Рис. 10. Важнейшие сферы «капитализации человека»

⁷³ Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi>

В начале 2000-х годов темпы сокращения населения Сибири и Дальнего Востока снизились, но финансово-экономический кризис 2009-2010 гг. показал, насколько нестабильной остается эта ситуация. За один год кризиса численность населения Сибири и Дальнего Востока сократилась на 1,5 % и 2,5 %, соответственно. Если бы кризис продлился до 2012 г., то сокращение населения могло бы составить 4,9 % для Сибири и 7,6 % для Дальнего Востока, потери населения составили бы 960 тыс. чел. (СФО) и 460 тыс. чел. (ДФО).

В настоящее время в макрорегионе Сибирь доля бедных в 1,4 раза выше, чем в среднем по России; доля людей с высшим образованием, занятых в экономике, менее 90 % от среднероссийского значения. По качеству жизни сибирские регионы, особенно «депрессивные», существенно отстают от среднероссийских показателей и превращаются в глубокую социальную и экономическую периферию страны⁷⁴.

Важно понимать, что сохранение и наращивание человеческого капитала в виде образованности и здоровья становятся фикцией, если отсутствуют условия продуктивной самореализации человека⁷⁵.

Для экономического роста страны и регионов крайне важна экономическая, предпринимательская и социальная активность населения.

Важным фактором, в значительной мере определяющим социальную и экономическую энергетику общества, является общественный консенсус в отношении образа будущего страны и долгосрочных целей развития.

Национальный консенсус как фактор развития⁷⁶

Опыт интенсивно развивающихся стран, представленный в докладе Всемирного банка, показал, что одним из необходимых условий успешной экономической модернизации выступает национальный консенсус по поводу целей долгосрочного развития. Именно общественный консенсус, который удалось сформировать в 13 странах, позволил им развиваться со средними темпами не ниже 7 % в год в течение 30 лет во второй половине XX века. Национальный консенсус в отношении фундаментального компромисса между настоящим и будущим выражается в выборе граждан между текущим и будущим потреблением, что делает возможным осуществление значительных инвестиций в будущее.

В любой области человеческой активности нужно разделить «функциональные» виды деятельности и инновационные, предпринимательские: в сфере экономики – это труд в существующих бизнес-структурах и предпринимательство как создание новых бизнесов; в сфере культуры – потребление продуктов культуры и креативная деятельность производства новых культурных продуктов; в социальной сфере – выполнение социальных правил и норм и гражданская активность, направленная на улучшение существующих социальных практик и институтов.

⁷⁴ Ефимов В.С., Ефимов А.В. Сибирский федеральный округ: анализ социально-экономических процессов в 1990-2011 гг. // Вестник НГУЭУ. – 2013. – № 3. – С. 10-25.

⁷⁵ Человеческий капитал Красноярского края: Форсайт-исследование – 2030. Аналитический доклад / под ред. В.С. Ефимова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2010. – 126 с.

⁷⁶ Доклад о росте. Стратегии устойчивого роста и инклюзивного развития / под ред. В.Т. Рысина. – М.: Весь мир, 2009. – С. 19-20. Упомянутые 13 стран: Ботсвана, Бразилия, Гонконг, Индонезия, Китай, Малайзия, Мальта, Оман, Республика Корея, Сингапур, Таиланд, Тайвань, Япония.

Складывающаяся в стране ситуация по многим аспектам не способствует проявлению предпринимательской и социальной активности, что выражается в резком снижении темпов экономического развития страны в период 2012-2013 гг., которое обусловлено внутренними российскими причинами.

По данным 2012 г., предпринимательские намерения (намерения открыть свое дело в ближайшие три года) имели 3,8 % взрослого населения России, в то время как в странах БРИКС этот показатель равен 21 %, в странах Восточной Европы – 24 %. За последние годы российские студенты резко переориентировались на государственную службу и работу в крупных компаниях – уровень предпринимательских намерений студентов в 2012 г. снизился до 1 %, а в 2010 г. и 2011 г. он составлял 8,5 % и 5,7 % соответственно. Подавляющее большинство россиян – более 93 % – не вовлечены в предпринимательскую деятельность и даже не рассматривают для себя такую возможность⁷⁷.

Низкой остается активность российского населения и в некоммерческом секторе. В 2009 г. уровень вовлеченности населения в добровольческую деятельность в некоммерческом секторе в пересчете на полную занятость составил 0,43 % от численности экономически активного населения, это в 3 – 17 раз меньше, чем в ведущих экономически развитых странах⁷⁸.

Особенность современной ситуации в России состоит в том, что в результате ряда политических, законодательных и административных мер произошли резкое снижение ценности инициативного, предпринимательского действия, рост патерналистских установок и распространение политического и социального конформизма.

В настоящее время в России и, что особенно важно, в Сибири и на Дальнем Востоке сложился острый дефицит наиболее ценного для развития экономики человеческого капитала – людей, готовых и способных развернуть собственную экономическую деятельность, создавая новые бизнесы и управляя ими. Тем более важно в нынешней ситуации удержать и нарастить уровень предпринимательской, инновационной, позитивной социальной активности сибиряков.

2.5.2. Принципы и основные положения политики наращивания человеческого капитала

1. Приоритетом политики наращивания человеческого капитала должна стать поддержка социальной активности и предпринимательства молодежи и других групп населения. Элементы патернализма и поддержки «слабых» и уязвимых групп должны сохраняться, но ключевая цель – создание условий, в которых массовым явлением станет самостоятельный, инициативный, компетентный человек. Расширение и повышение качества «предпринимательского класса» – это условие ускоренного развития и становления диверсифицированной экономики макрорегиона.

⁷⁷ Верховская О.Р., Дорохина М.В. Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2012. Национальный отчет. – СПб.: Высш. шк. менеджмента СПб. гос. ун-та, 2013. – 56 с.

⁷⁸ Бодренкова Г.П. Системное развитие добровольчества в России: от теории к практике. – М.: АНО «СПО СОТИС», 2013. – 320 с.



Кампус Сибирского федерального университета – это крупнейший за Уралом университет, в котором обучается 36 тыс. студентов и работает более 8 тыс. преподавателей и сотрудников

2. Нарращивание человеческого капитала должно быть приоритетной задачей стратегии развития макрорегиона Сибирь. Человек с его образованием и квалификацией, инициативой и креативностью – основа производительных сил региона и любых процессов развития. Именно люди приводят в действие технику и технологии, производственные процессы; их инициатива создает все необходимые изменения. Недопустимо проводимое в настоящее время «сворачивание» государственных расходов на образование и здравоохранение – это особенно неприемлемо для Сибири и Дальнего Востока.

3. Субъекты Федерации должны иметь широкие полномочия и возможности для развития человеческого капитала регионов. Модернизация системы межбюджетных отношений, перераспределение финансовых ресурсов в пользу российских регионов даст им возможность наращивать «вложения» в образование и здравоохранение, здоровый образ жизни и рекреацию, создание культурной среды, в поддержку инициатив, общественной и предпринимательской активности населения.

4. Демографическая и миграционная политики должны обеспечить рост и повышение качества человеческого капитала. Необходимо расширять круг мер поддержки рождаемости и поддержки семьи в России и в макрорегионе Сибирь. Для решения геополитических и экономических задач освоения Сибири и Дальнего Востока необходимо расширить возможности миграционного притока населения. Возможности повышения производительности труда и использования «малолюдных» технологий⁷⁹ ограничены большой рассредоточенностью производственных и инфраструктурных проектов на территории Сибири и Дальнего Востока.

При этом необходимы новые форматы привлечения, фильтрации и адаптации мигрантов, которые не будут приводить к «импорту» бедности, преступности, социальной, межэтнической и межконфессиональной напряженности.

⁷⁹ Человеческий капитал Красноярского края: Форсайт-исследование – 2030. Аналитический доклад /под ред. В.С.Ефимова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2010. – 126 с.

2.5.3. Предложения и конкретные меры, обеспечивающие рост человеческого капитала и расширение возможностей его капитализации

- Провести ревизию структуры федерального бюджета (с учетом произошедшего изменения курса рубля) и внести в нее поправки, обеспечивающие увеличение доли (в % от ВВП), направляемой в сферу образования и здравоохранения до уровня не ниже, чем в предшествующие годы.
- Расширить возможности для предпринимательства и экономической деятельности на территории Сибири и Дальнего Востока (проведения геологоразведки, добычи и переработки природных ресурсов нестратегического значения); упростить процедуры получения лицензий и разрешений на предпринимательскую деятельность; обеспечить возможности льготного кредитования и налоговых льгот для вновь создаваемых предприятий или расширения уже действующих.
- Создать региональные агентства по развитию человеческого капитала, чьей задачей будет обеспечение инвестиционных проектов на территории Сибири и Дальнего Востока кадрами; агентства должны выступить операторами, устанавливающими связи между инвесторами и системой профессионального образования регионов.
- Разработать программу поддержки предпринимательской активности, предполагающую развертывание Сибирской сети бизнес-инкубаторов, промышленных и компьютерных парков, инвестиционных форумов, других элементов инфраструктуры во всех сибирских городах с численностью населения более 100 тыс. человек.
- Разработать государственную программу развития научных городков (университетских городков, академгородков и др.) на базе университетских и научных комплексов Сибири и Дальнего Востока, включая выделение их в особые муниципальные образования; определить налоговые льготы для инновационных и высокотехнологичных предприятий; расширить экономические и академические свободы университетов и научных центров, их права и полномочия в использовании имущества и земли, создании коммерческих предприятий и др. Это позволит сохранить и увеличить интеллектуальный потенциал сибирских и дальневосточных регионов, обеспечит создание малых и средних предприятий инновационного и высокотехнологичного бизнеса, существенно расширит возможности для трудоустройства выпускников вузов и молодежи.
- Разработать государственную программу развития существующих на территории Сибири и Дальнего Востока закрытых муниципальных образований (ЗАО), в которых сохранились и действуют высокотехнологичные предприятия оборонного сектора; расширить их возможности по привлечению внешних инвестиций.
- Разработать комплекс мер, включая создание специальных парков компьютерных технологий с привлекательными условиями для открытия малых и средних фирм – разработчиков программных продуктов, компьютерных игр, мобильных технологий, проектировщиков чипов и др.



Аспиранты Сибирского федерального университета в научной лаборатории

- Разработать государственную программу привлечения молодежи на территорию Сибири и Дальнего Востока из российских регионов и стран ближнего зарубежья, предусматривающую: заключение международных соглашений о финансировании обучения студентов в ведущих университетах Сибири и Дальнего Востока – создание «Образовательного миграционного моста»; увеличение числа бюджетных мест в сибирских и дальневосточных университетах; развитие университетских кампусов, обеспечивающих возможности для проживания, занятий спортом и др.; расширение возможностей университетов в управлении имуществом и др. Результатом программы будет превращение университетских центров Сибири и Дальнего Востока в каналы для миграции активной и талантливой, ориентированной на квалифицированный труд молодежи.

- Обеспечить доступность высокотехнологичной медицинской помощи населению Сибири и Дальнего Востока за счет сохранения и расширения программы финансирования существующих и создания новых медицинских центров, предоставляющих такие услуги.

- Провести анализ и пересмотреть в соответствии с новыми социально-экономическими условиями существующую систему районных коэффициентов⁸⁰ с целью компенсации повышенных расходов населения в связи с суровым климатом и транспортными издержками – это позволит повысить привлекательность сибирских и дальневосточных регионов.

Обеспечить частичное возмещение транспортных расходов для жителей удаленных, труднодоступных населенных пунктов за счет федерального и региональных бюджетов – эта мера направлена на рост экономической мобильности населения сибирских и дальневосточных регионов, что особенно важно для экономически развивающихся поселений и территорий.

⁸⁰ Данная система районных коэффициентов была разработана во времена Советского Союза и не соответствует ситуации сложившейся рыночной экономики.

2.6. Новый федерализм и модернизация системы межбюджетных отношений

В основе системы публичного права России лежат федеральные законы об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления: ФЗ № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В качестве основополагающего заявлен принцип субсидиарности, предполагающий децентрализацию полномочий, выполнение которых может быть наиболее эффективно на региональном или местном уровне.

В результате проведенной в 2000-е годы реформы межбюджетных отношений⁸¹ были определены расходные обязательства всех уровней бюджетной системы, доходные источники, а также полномочия по их регулированию. Главным результатом реформы межбюджетных отношений должно было стать законодательное расширение бюджетной автономии субнациональных властей.

Казалось бы, сформированная система межбюджетных отношений должна гармонизировать закрепленные за уровнями власти полномочия и источники их обеспечения. Однако в настоящее время прослеживается ряд негативных тенденций в отношениях между федеральным центром, субъектами Федерации, муниципалитетами и поселениями, которые сокращают финансово-экономическое обеспечение развития регионов при росте полномочий.

2.6.1. Проблемы российского федерализма и межбюджетных отношений

1. Сохраняется высокая (даже по меркам унитарных государств) централизация налоговых полномочий: на уровне Федерации устанавливаются порядок определения налоговой базы и порядок исчисления региональных и местных налогов; размеры налоговых ставок могут определяться на региональном и местном уровне, однако их предельные размеры ограничены федеральной властью; в рамках

⁸¹ № 122-ФЗ от 22.08.2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

№ 199-ФЗ от 29.12.2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

межбюджетных отношений установлены пропорции зачисления налогов по уровням бюджетов – в итоге растет доля зачисления в федеральный бюджет налогов, собранных в регионах, уменьшается доля их зачисления в бюджеты субъектов Федерации.

2. Увеличивается число закрепленных собственных полномочий регионов и полномочий, передаваемых с федерального уровня на региональный. Первоначально, в 2003 г. за субъектами РФ было закреплено 41 собственное полномочие по предметам совместного ведения. В настоящее время в статье 26.3 ФЗ № 184-ФЗ уже закреплено 87⁸². Кроме того, субъекты наделялись отдельными государственными полномочиями и, если в 2004 г. их было 11, то в 2011 г. уже 103. Таким образом, если в 2004 г. за субъектами РФ было закреплено 52 полномочия, то в 2011 г. их стало уже 190.

3. Увеличивается доля зачисления в федеральный бюджет налогов, собранных в регионах, уменьшается доля их зачисления в бюджеты субъектов Федерации. Если в 2005 г. доля оставленных в субъектах Федерации налогов в ВВП составляла 10,3 %, то к 2011 г. она сократилась до 9,7 %.

4. Уменьшается объем межбюджетных трансфертов региональным бюджетам – по данным Минфина России, данное сокращение в 2013 г. составило почти 35 %⁸³.

В целом произошло значительное увеличение полномочий регионов, не обеспеченных ростом бюджетных доходов: если в 2001-2002 гг. соотношение налоговых поступлений в федеральную казну и бюджеты регионов составляло 50 % : 50 %, то уже к 2006 г. на долю регионов приходилось только 30 % от собранных налогов; в 2012 году это соотношение составило чуть более 25 %⁸⁴.

В итоге существующие формы и методы перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами публично-правовых образований не создают на субфедеральном и местном уровнях стимулов к расширению собственных налоговых источников и ведут к финансовому иждивенчеству и снижению ответственности региональных и муниципальных органов власти за принимаемые ими решения. Администрации субъектов Федерации и муниципальных образований решают преимущественно социальные задачи в логике распределения бюджетных средств и заинтересованы в бюджетных трансфертах больше, чем в росте собственных источников доходов. Принятое в настоящее время разграничение налоговых и бюджетных полномочий и распределение доходов между публично-правовыми образованиями не только не способствует выравниванию экономического неравенства территорий, но и усиливает региональные диспропорции.

⁸² Органам государственной власти субъектов РФ были переданы полномочия в области градостроительства, лесных, водных, земельных отношений, животного мира, охоты, образования, здравоохранения, содействия занятости населения, социальной защите населения.

⁸³ Зубаревич Н.В. Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. Социальный атлас российских регионов. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml#no24

⁸⁴ Зубов В., Иноземцев В. Сибирское благословение. – М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2013. – 192 с.

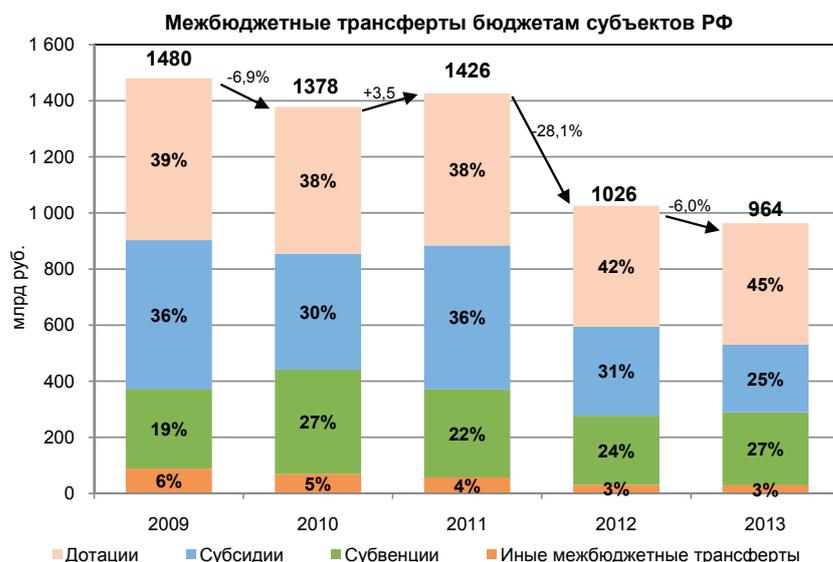


Рис. 11. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ в 2009-2013 гг. (Источник: Минфин РФ⁸⁵)

Уровень экономической дифференциации регионов, включая дифференциацию между сибирскими регионами, можно считать критическим. Система межбюджетных отношений, существующая в настоящее время, не только не решает, но и усугубляет эту проблему, создавая при этом еще и множество негативных экстерналий. Так, соотношение трансфертов на выравнивание и трансфертов, не имеющих выравнивающего эффекта, но при этом не создающих стимулы к развитию, составляет в различные годы от 30:70 до 25:75.

Реализация принципа «социальной справедливости» в налоговом и бюджетном законодательстве легко обосновывается текущими, оперативными проблемами. Но именно этот выбор, обусловивший изъятие и перераспределения больших объемов ресурсов, нарушает сами принципы справедливости по отношению к регионам, способным действовать эффективно. Интенсивная перекачка средств в федеральный центр из регионов-доноров и бессистемные трансферты регионам-реципиентам лишают мотивации на развитие обе группы.

Ряд полномочий, существенно влияющих на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, продолжает осуществляться территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, что не способствует повышению уровня социально-экономического развития регионов, ограничивает региональные возможности по улучшению инвестиционного климата и сокращению соответствующих административных барьеров.

⁸⁵ Распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации в 2009-2013 гг. в соответствии с ФЗ «О федеральном бюджете». [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/03/МБТ_2012-2014_\(iz_FZ_O_fed_budzhete\).pdf](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/03/МБТ_2012-2014_(iz_FZ_O_fed_budzhete).pdf)

В России сохраняется высокая, даже по меркам унитарных государств, централизация налоговых полномочий. Кроме того, увеличивается доля зачисления в федеральный бюджет налогов, собранных в регионах. В 2001-2002 гг. соотношение налоговых поступлений в федеральную казну и бюджеты регионов составляло 50 % : 50 %, к 2006 г. на долю регионов приходилось только 30 % от собранных налогов; а в 2012 г. – немногим более 25 %.

В итоге существующие формы и методы перераспределения финансовых ресурсов не создают на субфедеральном и местном уровнях стимулов к расширению собственных налоговых источников, ведут к финансовому иждивенчеству и снижению ответственности региональных и муниципальных органов власти за принимаемые ими решения. Администрации субъектов Федерации и муниципальных образований решают преимущественно социальные задачи в логике распределения бюджетных средств и заинтересованы в бюджетных трансфертах больше, чем в росте собственных источников доходов. Принятое в настоящее время разграничение налоговых и бюджетных полномочий и распределение доходов между публично-правовыми образованиями не только не способствует выравниванию экономического неравенства территорий, но и усиливает региональные диспропорции.

Достигнутый сегодня уровень фискальной централизации не оправдан. Основными характеристиками межбюджетной политики последних десятилетий являются:

- неадекватно низкая доля консолидированного бюджета Российской Федерации, остающаяся в распоряжении субфедеральных органов власти для реализации полномочий субъектов РФ и вопросов местного значения (в 2005 г. – 45 %, в 2010 г. – 37 %)⁸⁶;
- растущая доля расходов нижестоящих бюджетов, имеющих целевое назначение и подотчетных вышестоящему уровню власти (в 2005 г. – 7 %, в 2010 г. – 12 %); продолжающаяся практика «нефинансируемых мандатов»;
- неадекватно высокая доля «дотационных» регионов (получающих дотации на выравнивание – в 2010 г. таких было 85 %), еще более высокая – регионов, получающих другие виды финансовой помощи из федерального бюджета (100 %);
- снижение прозрачности распределения межбюджетных трансфертов, растущий субъективизм в отношении распределения значительного объема трансфертов;
- патерналистский характер межбюджетной политики со стороны федерального центра, поощряющий иждивенческие настроения регионов;
- непредсказуемость объемов федеральной финансовой поддержки регионов даже на ближайшую перспективу (как в целом, так и по каждому отдельному региону), а значит, невозможность ответственно планировать и исполнять региональные и местные бюджеты;
- неэффективность межбюджетной политики с точки зрения соотношения затрат и результатов;
- ориентация межбюджетной политики на решение только текущих задач и де факто игнорирование стратегических задач развития.

⁸⁶ В 2010-2011 гг. за федеральным уровнем закреплены для исполнения 49 расходных обязательств, и на этот уровень приходится более 67 % налоговых доходов; за субъектами Федерации на исполнение 35 обязательств приходится 26 % налоговых доходов; за местными органами управления на исполнение 16 расходных обязательств приходится менее 7 % налоговых доходов.

Из-за высокой концентрации все большей доли доходов в федеральном бюджете и явно выраженных тенденций к перераспределению ресурсов через федеральный центр в России имеют место классические негативные эффекты:

- «эффект липучки» – экономическая аномалия⁸⁷, в результате которой федеральные трансферты не оказывают ожидаемого влияния на уровень региональных налогов. Данный эффект возникает в силу ограниченности налоговых полномочий региональных властей, которые просто не имеют в своем распоряжении адекватных инструментов для оперативного снижения местных налогов в ответ на увеличение трансфертов (федеральный центр устанавливает максимальные и минимальные ставки для основных региональных налогов). Также он связан с национальными стандартами предоставления налогоплательщикам государственных услуг, которые оторваны от доходных возможностей конкретных регионов;
- отток населения и бегство бизнеса из Сибири и Дальнего Востока в другие регионы и юрисдикции, где выше уровень локального общественного блага.

В сложившихся условиях бюджетного федерализма главную опасность для региональных бюджетов в 2014 г., по мнению самих субъектов, представляют снижение трансфертов из федеральной казны и рост социальных обязательств. В этой ситуации субъекты вынуждены жертвовать экономическим развитием и программами поддержки бизнеса и сосредоточиться только на исполнении обязательств, которые требуют все больше расходов. Рост расходов неизбежен, поскольку все больше задач регионам приходится решать своими силами. При этом все большую часть составляют текущие расходы, а доля капитальных вложений инвестиций в развитие и инфраструктуру уменьшается⁸⁸.

Из-за увеличивающегося дисбаланса доходов и расходов все больше возрастают долги регионов. По итогам 2012 г. у половины регионов размер долга превысил доходы бюджета (без учета безвозмездных поступлений), что напрямую нарушает ст. 107 Бюджетного кодекса РФ. Суммарный дефицит региональных бюджетов с 2011 г. вырос более чем в 4 раза; по данным федерального казначейства, за первые 8 месяцев 2013 г. дефицит консолидированных бюджетов регионов (региональных бюджетов и всех бюджетов муниципальных образований на соответствующих территориях) составил 1,4 трлн руб.

Действующая система межбюджетных отношений, оправданная на определенном этапе политического и экономического состояния страны, которое сложилось в результате реформ 1990-х гг., в настоящее время выродилась в унитарный федерализм и стала тормозом социально-экономического развития регионов и страны в целом.

⁸⁷ Идрисова В., Фрейнкман Л. Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. – М.: ИЭПП, 2010.

⁸⁸ Например, глава Минрегиона И. Слюняев отметил: «если в 2007 г. на расходы приходилось 77 %, а на капитальные вложения 23 %, то в 2012 г. это соотношение составило 87 % на 13 % ... При существующей системе чем ниже «уровень» территории, тем меньше руководители заинтересованы в том, чтобы у них на территории что-то развивалось».



Министерство финансов Российской Федерации – основной регулятор межбюджетных отношений в России

Несмотря на то, что Россия является федеративным государством, налицо преобладание жесткой вертикальной субординации, а не горизонтальных взаимодействий, как того требуют принципы федерализма. Федеральные налоги доминируют в доходах бюджетов всех уровней при отсутствии системы горизонтальных межбюджетных трансфертов, имеющейся в развитых странах. Доминирование целевых трансфертов, их дробность, значительный объем делегированных полномочий, сопровождаемый передачей более чем двадцати субвенций, не оставляют регионам финансовых источников и административно-управленческого потенциала для проведения собственной политики, реализации собственных целей.

Важнейший недостаток системы межбюджетных отношений – размытые «правила игры», выделение значительного объема трансфертов не на базе общих критериев, а на основе индивидуальных решений, что резко снижает прозрачность данной системы и увеличивает роль субъективного фактора в ее функционировании.

Для существующего «дизайна» исполнительной власти характерно доминирование отраслевых интересов над территориальными. Отраслевые министерства при организации конкурсов и разработке требований к проектной документации доминируют в отношениях с территориями, даже если на другой стороне присутствует мощный игрок в лице федерального округа. Проектный подход и конкурсы на предоставление грантов территориям не позволят значимо сократить число межбюджетных трансфертов регионам (не исключено даже их увеличение), а в действующей институциональной среде возможность общественного контроля над процессами присуждения грантов ставится под сомнение. Введение конкурсных процедур по привлечению федеральных денег не заменит межрегиональную конкуренцию за привлечение фирм и людей, также как административный рынок не может заменить обычный рынок товаров и услуг.

Действующая система межбюджетных отношений, оправданная на определенном этапе политического и экономического состояния страны, которое сложилось

в результате реформ 1990-х годов, в настоящее время выродилась в унитарный федерализм и стала тормозом социально-экономического развития регионов и страны в целом.

2.6.2. Основные принципы трансформации бюджетного федерализма и системы межбюджетных отношений

Решение амбициозных задач развития Сибири в перспективе требует стратегической активности как на уровне Федерации, так и на уровне субнациональных субъектов, которая должна опираться на модель равноправного кооперативного федерализма.

Для реализации новых принципов бюджетного федерализма необходимы изменения в налоговой системе и в системе межбюджетных отношений:

- повышение сбалансированности и внутренней пропорциональности бюджетов на всех уровнях;
- расширение налоговой автономии, расширение налоговой базы региональных и местных бюджетов за счет изменений в системе первичного распределения налогов по уровням бюджетной системы (изменение налогового законодательства);
- институционализация на уровне Федерации горизонтальных взаимодействий между регионами; стимулирование добровольных объединений субъектов Федерации для решения задач стратегического развития; предоставление права регионам на горизонтальное взаимодействие с привлечением бюджетных ресурсов;
- повышение стабильности и предсказуемости системы межбюджетных отношений за счет упорядочивания и разграничения доходных и расходных полномочий Федерации и регионов;
- совершенствование структуры и повышения прозрачности межбюджетных трансфертов;
- ужесточение бюджетных ограничений для региональных властей при повышении сбалансированности региональных бюджетов;
- изменение системы межбюджетных отношений в зависимости от фазы экономического цикла (вместо «ручного» антикризисного управления).

Самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти возрастет, если будут введены инструменты горизонтального взаимодействия, например, право регионов предоставлять друг другу бюджетные кредиты, минуя федеральный центр⁸⁹.

Задача выравнивания доходной базы регионов может решаться более эффективно за счет расширением региональной налоговой базы, чем посредством фонда выравнивания и дотаций бюджетам субъектов Федерации. При этом целевые индикаторы изменений могут быть различны по группам регионов в зависимости от решения стратегических задач.

⁸⁹ Так, в Германии финансово сильные регионы помогают финансово слабым, размещая у них временно свободные бюджетные средства, создавая инфраструктуру, межрегиональные объекты транспорта, энергетики и др.

2.6.3. Ключевые направления и механизмы реализации принципов нового федерализма и системы межбюджетных отношений

1. Оптимизация распределения полномочий между всеми уровнями власти:

- расширение расходных и доходных полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований в вопросах экономического и социального развития регионов путем делегирования их с федерального уровня;
- четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по публичным обязательствам таким образом, чтобы предметы ведения и компетенций не пересекались друг с другом на разных уровнях власти (или взаимная ответственность по предметам ведения должна быть сведена до минимума).

2. Повышение предсказуемости и стабильности системы межбюджетных отношений.

Механизмом реализации изменений по данному направлению может стать Стратегия развития межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на 10-летний период⁹⁰. В Стратегии необходимо закрепить:

- основные цели и задачи развития системы межбюджетных отношений на долгосрочную перспективу;
- планируемые изменения в разграничении расходных полномочий и налоговых источников между уровнями власти (с указанием сроков данных изменений);
- основные параметры системы межбюджетных трансфертов и направления их изменения.

Реализация Стратегии может быть осуществлена в два этапа на основе 5-летних планов развития межбюджетных отношений, в которых закрепляются следующие ключевые параметры:

- разграничение расходных и доходных полномочий (на основе целей, задач, принципов и основных планируемых реформ, закрепленных в Стратегии);
- перечень всех межбюджетных трансфертов, которые будут предоставляться субъектам РФ в течение ближайших 5 лет;
- формулы определения объема всех межбюджетных трансфертов, порядок их индексации и формулы распределения между субъектами РФ;
- основные требования и рекомендации субъектам РФ и муниципальным образованиям по организации бюджетного процесса.

Все изменения бюджетного законодательства Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений должны осуществляться раз в 5 лет на основе решений Комиссии по межбюджетным отношениям⁹¹. При этом в течение 5 лет система межбюджетных отношений должна быть стабильной, а все инициативы по ее изменению

⁹⁰ Анализ эффективности бюджетной системы России и разработка предложений к Стратегии развития межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на 10-летний период производится группой под руководством В.М. Родионовой в Финансовом университете при Правительстве РФ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fa.ru/science/Pages/default.aspx>

⁹¹ Комиссия по межбюджетным отношениям должна включать в себя представителей федеральных министерств, субъектов Российской Федерации и независимых экспертов.

(вне зависимости от субъекта, выступившего с данными предложениями) должны учитываться лишь при подготовке очередного 5-летнего плана (изменения которого в части перечисленных выше ключевых параметров должны быть законодательно запрещены). Работа Комиссии по межбюджетным отношениям должна происходить при взаимодействии с Минфином России, независимыми экспертами, федеральными отраслевыми органами исполнительной власти и представителями регионов.

3. Повышение налоговой автономии и расширение налоговых полномочий региональных и местных органов власти, совершенствование разграничения налоговых источников между уровнями власти.

Для совершенствования налоговой системы необходимы:

- отмена установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам;
- усиление локализации налога на прибыль (распределение его между регионами, где находятся не только обособленные подразделения организаций, но и их имущество, что позволит сделать налог на прибыль в таких важнейших отраслях, как транспортировка газа и нефти, менее мобильным);
- предоставление субъектам Федерации права повышения ставки налога на прибыль по отношению к минимальному уровню, урегулированному Федерацией;
- предоставление права региональным и муниципальным властям устанавливать налог с продаж (ряд стран для обеспечения бюджетного федерализма идет на дополнительные издержки в налоговой сфере и одновременно взимает и гармонизирует и НДС, и налог с продаж);
 - превращение налога на доходы физических лиц в налог субнационального уровня;
 - совершенствование методологии формирования налога на недвижимость;
 - децентрализация экологических платежей – перевод на уровень муниципальных образований (что также станет инструментом для городов в отношении реструктуризации промышленности и оздоровления городской среды);
- предоставление муниципальным образованиям права устанавливать налоги и целевые сборы, не предусмотренные федеральными нормативными актами⁹²;
- изменение распределения ряда налогов между уровнями бюджетной системы: 1) НДС – передать до 25 % поступлений в доходы регионов (как было ранее); НДС на углеводородное сырье – 10-25 % зачислять в региональный бюджет; водный налог – 50 % поступлений зачислять в региональный бюджет.

4. Совершенствование структуры межбюджетных трансфертов.

Для этого необходимо обеспечить:

- усиление роли ФФПР (дотации из ФФПР должны стать основным межбюджетным трансфертом) и прогрессивности выравнивания: за счет снижения уровня

⁹² Достоинства этой меры: обеспечение гибкости доходов местных бюджетов, рост ответственности органов местного самоуправления и местного сообщества в целом за проведение политики в рамках муниципального образования, возможность в определенной мере обеспечить налогообложение нелегальной экономики и теневых доходов. В то же время реализация данной меры несет в себе определенные риски: избыточного обложения бизнеса, особенно малого; сложность восприятия подобной фрагментированной налоговой системы со стороны инвесторов, в первую очередь внешних.

выравнивания «подтягивать» бюджетную обеспеченность регионов до уровня не ниже среднероссийского⁹³; за счет увеличения объема ФФПР путем перераспределения ресурсов в его пользу и за счет взимания отрицательного межбюджетного трансферта с регионов, имеющих экстремально высокую бюджетную обеспеченность;

- сокращение роли субвенций в межбюджетных трансфертах (как сравнительно малоэффективного инструмента), для этого необходимо снизить число делегируемых полномочий, а также закрепить за каждым уровнем власти те полномочия, которые могут быть наиболее эффективно выполнены именно данным уровнем;

- упорядочивание механизма софинансирования, что предполагает: консолидацию субсидий по финансированию полномочий субъектов Федерации и вопросов местного значения (не более, чем 10 направлений); предоставление права получателям субсидий определять конкретную структуру использования консолидированной субсидии; распределение субсидии между субъектами Федерации на основании единой формулы, учитывающей бюджетную обеспеченность субъектов РФ; подписание отраслевыми федеральными ведомствами и субъектами РФ рамочного соглашения сроком на 3-5 лет, определяющего цели, порядок расходования субсидии и порядок отчетности о результатах использования средств – нарушение обязательств субъектом РФ должно приводить к приостановке выделения субсидии; перенос не использованных в отчетном году субсидий на очередной финансовый год⁹⁴;

- сокращение числа действующих субсидий – должны остаться только те, которые направлены на осуществление капитальных расходов и модернизацию бюджетного сектора; остальные (на выплаты трансфертов населению и на поддержку определенных видов экономической деятельности) целесообразно отменить и перенаправить высвободившиеся средства в фонд финансовой поддержки регионов;

- ужесточение бюджетных ограничений при повышении сбалансированности региональных бюджетов, что связано со следующими мерами: 1) отмена дотаций на сбалансированность региональных бюджетов; 2) формализация процедуры предоставления бюджетных кредитов (расчет лимитов для отдельных регионов по заранее установленной формуле и др.); 3) стимулирование субъектов РФ к созданию региональных резервных фондов; 4) обеспечение возможности региональным властям использовать казначейские краткосрочные кредиты для поддержания ликвидации текущих кассовых разрывов⁹⁵;

- изменение системы межбюджетных отношений в зависимости от фазы экономического цикла (вместо «ручного» антикризисного управления), т.е. изменение

⁹³ Богатые субъекты РФ перестанут получать выравнивающие трансферты, а высвободившиеся средства можно будет направить на повышение бюджетной обеспеченности наиболее бедных регионов.

⁹⁴ В сочетании с 3-5-летним выделением средств это позволит снять хроническую для российской бюджетной системы проблему освоения финансовых ресурсов «любой ценой» до конца текущего года.

⁹⁵ Механизм должен быть сходен с банковским овердрафтом: низкая или нулевая процентная ставка, короткий срок предоставления (в идеале – сутки), автоматический характер предоставления в рамках установленных лимитов.

порядка индексации объема ФФПР⁹⁶ с целью не допустить существенного сокращения объема Фонда в реальном выражении в условиях рецессии;

- автоматическое увеличение финансирования территориальной программы госгарантий бесплатной медицинской помощи в кризисных условиях (если сохранится «страховая» модель финансирования здравоохранения);
- использование консолидированной субсидии в качестве инструмента контрциклической бюджетной политики – выравнивания вертикального бюджетного дисбаланса, для этого ее объем должен быть привязан к наиболее стабильному источнику доходов федерального бюджета (например, НДС) и индексироваться с учетом темпа инфляции;
- определение условий предоставления субъектам РФ бюджетных кредитов – данные кредиты целесообразны исключительно в условиях рецессии и недоступности для региональных властей рыночных заимствований.

В настоящее время перед экономическим руководством страны стоит проблема выбора стратегического направления создания условий экономического роста. В предшествующие годы он базировался в основном на ресурсной экономике сибирских регионов и в настоящее время сменился полосой резкого замедления темпов роста, а экономика попала в так называемую «ловушку среднего дохода»⁹⁷.

Для преодоления сложившейся ситуации нужны реформы, которые должны резко увеличить эффективность и совокупную действенность факторов развития как на уровне страны, так и на уровне регионов. Реформы должны учитывать пространственные особенности России, федеративное устройство, региональную асимметрию социально-экономических условий и др. Отказ от принципов унитарного федерализма и межбюджетных отношений и переход на кооперативную модель федерализма позволит включить дополнительные механизмы экономической активности в регионах и муниципалитетах.

На первом этапе перехода к кооперативной модели федерализма необходимо принимать меры, реализация которых не вызовет коренной перестройки сложившейся системы налоговой и бюджетной систем Российской Федерации.

На втором этапе необходимы изменения стратегического характера, которые требуют детальной проработки и согласования интересов всех уровней власти в силу возможных рисков при их реализации и необходимости внесения изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы.

⁹⁶ Если данный объем меньше, чем объем дотаций предыдущего года, умноженный на прогнозируемый индекс потребительских цен, то объем дотаций на выравнивание на планируемый год определяется путем умножения объема дотаций на текущий год на планируемый темп роста потребительских цен.

⁹⁷ Феномен «ловушки среднего дохода» исследован американским экономистом Б. Эйчэнгрином и отражает ситуацию, в которую попадает большинство национальных экономик, когда подушевой ВВП достигает \$ 11 000-\$16 000. Факторы, способствующие попаданию в «ловушку»: высокий рост до замедления; недиверсифицированная экономика с относительно низкой долей высокотехнологичного экспорта; жесткая бюджетная и денежная политика внутри страны; недооцененная национальная валюта; значительная доля граждан пенсионного возраста; низкое качество человеческого капитала. Источник: Growth slowdowns redux: new evidence on the middle-income trap / Barry Eichengreen, Donghyun Park, Kwanho Shin // Working Paper 18673. National bureau of economic research, Cambridge, January 2013. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.nber.org/papers/w18673.pdf?new_window=1

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2000-е годы было развернуто несколько циклов обсуждений перспектив России, результатом которых стали, с одной стороны, стратегии и государственные программы федерального правительства, с другой – доклады независимых институтов и групп исследователей (ИНСОРа, группы экономистов «Сигма», Валдайского клуба и др.). Масштабная работа с привлечением широкого круга исследователей и экспертов была проведена при разработке «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». В данных стратегиях, программах и докладах обозначены перспективы страны и ее регионов, отдельных секторов экономики, выделены приоритетные направления усилий государства. При этом главным является вопрос о движущих силах экономического роста, об уровне и соотношении активности разных субъектов – федерального правительства, регионов, частных компаний.

Центральный тезис предлагаемого доклада: наиболее реалистичский путь выхода экономики страны на траекторию ускоренного роста – это стратегически грамотное использование ее ключевого ресурса и конкурентного преимущества – природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Само по себе богатство «Большой Сибири» не является ни гарантией процветания страны на долгие времена, ни «сырьевой ловушкой»; какую роль оно сыграет – это зависит от способа, каким страна им распорядится. Наиболее простой, но худший способ предполагает добычу наиболее доступных ресурсов (при минимальных вложениях – «снятие сливок»), продажу за рубеж сырья и вывоз капитала.

Альтернатива этому – развитие самого минерально-сырьевого сектора (технологическая модернизация, выполнение современных требований на степень извлечения полезных элементов и экологических норм); переход к углубленной переработке сырья; развертывание машиностроения – производства техники и оборудования для добывающих и перерабатывающих предприятий; создание новых материалов и инновационных решений; инжиниринг, современные исследования и разработки; развитие широкого спектра различных сервисных деятельностей. Такова может быть логика выстраивания инновационно-ориентированной и высокотехнологичной экономики в России как масштабной и целостной.

«Прорыв» в развертывании высокотехнологичной экономики требует осмысления истории дореволюционного и советского этапов индустриализации страны. Более трех десятилетий «холодной войны» создали иллюзию, что эпохальные достиже-

ния индустриализации были совершены лишь собственными силами, в изоляции от окружающего мира. Между тем индустриализация СССР была бы невозможна без импорта оборудования, участия сотен зарубежных компаний, «инсталляции» ими крупнейших заводов на территории страны, переноса инженерной, технологической и управленческой культуры. Сегодняшняя реиндустриализация России требует широкого международного сотрудничества, привлечения зарубежных компаний с максимальной локализацией их производств, отработки механизмов и форматов партнерства, обеспечивающих выгоды для партнеров и наибольшие экономические и социальные выигрыши для российских регионов.

Ускоренное развитие Сибири и Дальнего Востока в обозначенной логике даст импульс к восстановлению экономической связности всей страны. Для поддержания и усиления этих процессов необходимо провести модернизацию межбюджетных отношений – должна возникнуть обновленная «конструкция» Российской Федерации, в которой развитие экономическое и социальное партнерство регионов гарантирует целостность страны более эффективно, чем административный аппарат федерального центра.

Экономический рост, особенно на территориях, где объективно существуют барьеры для развития бизнеса (пространственные, климатические, инфраструктурные и др.), немислим без высокой предпринимательской активности субъектов всех масштабов, от крупных корпораций до микропредприятий и индивидуальных предпринимателей. Важнейшая задача государства – провоцировать и стимулировать эту активность, устранять барьеры, создавать и поддерживать необходимое качество институциональной среды и инфраструктуры.

Приоритетами государственного управления должны стать:

- формирование широкого общественного консенсуса в отношении будущего и долгосрочных целей развития страны;
- ориентация на долгосрочные перспективы развития и формирование эффективной системы стратегического планирования в экономике и социальной сфере;
- расширение возможностей международного сотрудничества; выработка эффективных решений для привлечения российских и зарубежных инвестиций; создание совместных предприятий, трансферт технологий, бизнес-моделей и культуры производства;
- переход к управлению развитием – инвестиции в «территории опережающего развития», обеспечивающие реальный экономический рост, и сворачивание политики поддержки «неблагополучных» регионов и социального выравнивания;
- опережающее развитие транспортной и энергетической инфраструктуры, что особенно важно для регионов Сибири и Дальнего Востока;
- ликвидация административных барьеров для бизнеса, расширение возможностей предпринимательской и гражданской инициативы населения страны;
- повышение качества государственных институтов, а также открытости и прозрачности деятельности власти всех уровней.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алешина О.В, Бондаренко Л.А., Ионова В.Д. Контуры будущих арктических АТПК // Траектории проектов в высоких широтах. – Новосибирск: Наука, 2011. – С. 267-283.
2. Анализ рынка строительной техники в России в 2008-2012 гг., прогноз на 2013-2017 гг. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.stroiteli.nn.ru/marketing/index.php?parent=rubricator&child=getresearch&id=12056>
3. Аналитическая записка ОАО «СИБЦВЕТМЕТНИИПРОЕКТ», Красноярск. 18.01.2014.
4. Аналитический обзор по горнодобывающему машиностроению. –Астана: Департамент проектного и отраслевого анализа АО «БРК-ЛИЗИНГ», 2012. – 28 с.
5. Анисимов О. Глобальное потепление и таяние вечной мерзлоты: оценка рисков для производственных объектов ТЭК РФ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://articles.excelion.ru/science/geografy/55448055.html>
6. Анисимов О.А., Белолуцкая М.А. Оценка влияния изменения климата и деградации вечной мерзлоты на инфраструктуру в северных регионах России // Метеорология и гидрология. – 2002. – № 6. – С. 15-22.
7. Балмасов С.А. Перспективы развития международного транзитного судоходства на трассах Северного морского пути // Арктические ведомости: Информ.-аналит. журнал. – 2012. – № 2. – С. 42-53.
8. Барановский Е. Проложили дорогу в Россию. [Электронный ресурс]. – URL: <http://rbcdaily.ru/addition/article/562949988837622>
9. Батурин Д., Рыбальченко И. Алексей Миллер погнался за двумя конкурентами // Коммерсантъ. – 2002. – № 48. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/315158/print>
10. Безруков Л.А. Континентально-океаническая дихотомия в международном и региональном развитии. – Новосибирск: Акад. изд-во «Гео», 2008. – 369 с.
11. Бодренкова Г.П. Системное развитие добровольчества в России: от теории к практике. – М.: АНО «СПО СОТИС». – 2013. – 320 с.
12. Будущее высшей школы в России: экспертный взгляд. Форсайт-исследование – 2030. Аналитический доклад / под ред. В.С.Ефимова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. – 182 с.
13. Зубов В.М., Иноземцев В.Л. Сибирский Вызов // The Siberian Challenge. – М: Изд-во Перо, 2013. – 88 с.

14. Валовое накопление основного капитала в России. [Электронный ресурс]. – URL: <http://newsruss.ru/doc/index.php/>
15. Верховская О.Р., Дорохина М.В. Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2012. Национальный отчет. – СПб.: Высш. шк. менеджмента СПб. гос. ун-та, 2013. – 56 с.
16. Власова О. Дело на сто миллионов // Эксперт. – 2000. – № 38 (250) [Электронный ресурс]. – URL: http://expert.ru/expert/2000/38/38ex-winter1_22526/
17. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р.
18. Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р.
19. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2011 году». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/a76/gosdoklad2011.pdf>
20. Доклад Министра экономического развития А. Улюкаева о ходе реализации планов мероприятий («дорожных карт»), направленных на улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации. Заседание Правительства 23.09.2013. URL: <http://government.ru/news/5951>.
21. Доклад Мирового Банка «Ведение бизнеса 2014: Понимание регулирования деятельности малых и средних предприятий», 2014. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf>
22. Доклад о росте. Стратегии устойчивого роста и инклюзивного развития / под ред. В.Т. Рысина. – М.: Весь мир, 2009. – С. 19-20.
23. Доктрина Обамы. Властелин двух колец / под ред. С.М.Рогова. – М.: РСМД, 2013. [Электронный ресурс]. – URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1783#top
24. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. Статистический бюллетень. – М.: Росстат, 2013. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/bul_dr/progn_12.rar
25. Ефимов В.С., Ефимов А.В. Макрорегион Сибирь в постсоветской России: анализ социально-экономических показателей // Макрорегион Сибирь: проблемы и перспективы развития / А.В. Усс, В.Л. Иноземцев, Е.А. Ваганов [и др.]. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2013. – С. 248-291.
26. Ефимов В.С., Ефимов А.В. Сибирский федеральный округ: анализ социально-экономических процессов в 1990-2011 гг. / Вестник НГУЭУ. – 2013. – № 3. – С. 10-25.
27. Ефимов В.С., Лаптева А.В. Высшее образование в России: вызовы XXI века // Университетское управление: практика и анализ. – 2010. – № 4 (68). – С. 6-17.

28. Ефимов В.С., Лаптева А.В. Форсайт высшей школы России – 2030. Базовый сценарий: конверсия высшей школы // Университетское управление: практика и анализ. – 2013. – № 3. – С. 6-21.
29. Ефимов В.С., Шишацкий Н.Г. Долгосрочное прогнозирование социально-экономического развития региона методами форсайта / Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы, методы реализации // под. ред. А.С.Новоседова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – С. 166-223.
30. Зайончковская Ж.А. Демографическое будущее Сибири и Дальнего Востока. – 2003. – 27 января. – URL: <http://polit.ru/article/2003/01/27/578167/>
31. Зубаревич Н. Ржавые скрепы сверхцентрализации // Эксперт. – 2014. – № 3 (882). – URL: <http://expert.ru/expert/2014/03/rzhavyie-skrepyi-sverhtsentralsizatsii/>
32. Зубаревич Н.В. Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. Социальный атлас российских регионов. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml#no24
33. Зубов В., Иноземцев В. Сибирское благословение. – М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2013. – С. 25.
34. Идрисова В., Фрейнкман Л. Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. – М.: ИЭПП, 2010. – 100 с.
35. Инвестиционная привлекательность регионов 2013: акцент на инфраструктуру. – М.: РА «Эксперт», 2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2013/>
36. Инвестиционный потенциал российских регионов в 2012 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://raexpert.ru/rankingtable/?table_folder=/region_climat/2012/invest
37. Инвестиционный рейтинг регионов России. – М.: РА «Эксперт», 2012. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.raexpert.ru/ratings/regions>
38. Иноземцев В., Кузнецова Е. Тихоокеанская судьба России / «The American Interest», США. 30.10.2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://inosmi.ru/russia/20131031/214344561.html#ixzz2tDaERENs>
39. К великому океану, или новая глобализация России. Аналитический доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». Москва, июль 2012 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://vid-1.rjan.ru/ig/valdai/Toward_great_ocean_rus.pdf
40. Краснов М.А. Поиск новых транспортных стратегий России // Транспортная стратегия России (план-проект). – Новосибирск, 2003. – С. 717-723.
41. Крюков В.А. Какие перемены считаются неизбежными в нефтегазовом комплексе России и, в частности, Сибири? [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.copah.info/public-reception/question/kakie-peremenu-schitayutsya-neizbezhnymi-v-neftegazovom-komplekse-rossii-i>
42. Крюков В.А., Нефедкин В.И., Семькина И.О. В каком направлении меняется вектор развития макрорегиона Сибирь // Макрорегион Сибирь: про-

- блемы и перспективы развития. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2013. – С. 190-247.
43. Лебедев В. По бразильской системе // Эксперт. – 2013. – № 24 (855).
 44. Лунден Л., Фьртофт Д. Двадцать лет освоения, а нефти до сих пор нет... // ЭКО. – 2013. – № 4.
 45. Любовный В.Я. О государственном подходе к развитию городов России: Екатерина II и современность // Модернизационно-инновационные процессы в социально-экономическом развитии регионов и городов. Кн.1. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2013. – С. 266-280.
 46. Макрорегион Сибирь: проблемы и перспективы развития / А. В. Усс, В. Л. Иноземцев, Е. А. Ваганов [и др.]. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2013. – 396 с.
 47. Мир после кризиса. Глобальные тенденции – 2025: меняющийся мир. Доклад Национального разведывательного совета США. – М.: «Европа», 2009. – 188 с.
 48. Оценка населением социальной ситуации в Макрорегионе Сибирь по результатам опроса населения. – М.: ВЦИОМ, 2012.
 49. Оценка населением социальной ситуации в Макрорегионе Сибирь по результатам опроса экспертов. – М.: ВЦИОМ, 2012.
 50. Панов А.Н. О перспективах российско-японского экономического сотрудничества. Доклад. 14.03.2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://rus-jap.ru/news/doklad-panova-o-perspektivah-rossiysko-yaaponskogo-ekonomicheskogo-sotrudnichestva>
 51. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. – М., 2013. – 354 с. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06
 52. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. [Электронный ресурс]. – URL: <http://old.mon.gov.ru/work/nti/dok/str/08.12.18-prog.ntr.pdf>
 53. Программа Социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Утверждена Правительством РФ 29.03.2013 г.
 54. Княгинин В.Н. Промежуточные итоги и текущие вопросы промышленного и технологического форсайта. Заседание Экспертного совета проекта «Промышленный и технологический форсайт Российской Федерации на долгосрочную перспективу», 13 марта 2012. [Электронный ресурс]. – URL: http://csr-nw.ru/upload/file_content_482.pdf
 55. Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию. Стенограмма выступления. Москва, 12.12.2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/17118>
 56. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: стат. сб. – М.: Росстат, 2013. – 990 с.

57. Россия XXI века: образ желаемого завтра. – М.: Экон-Информ, 2010. – 66 с.
58. Семькина И.О., Оценка региональных социально-экономических эффектов при реализации нефтегазовых проектов Восточной Сибири (Автореферат). – Новосибирск, 2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://econom.nsc.ru/ieie/news/zashiti/avtoref/dec13/semikina.pdf>
59. Серов М. «Газпром» открыл Арктику //Ведомости. – 2013. – 23 декабря.
60. Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования / под ред. С.С. Артоболевского и Л.М. Синцера. – М.: Эслан, 2010. – 428 с.
61. Стенограмма «Совещания о перспективах развития отечественного гражданского судостроения», с участием Президента РФ В.В.Путина, 30.08.2013, Владивосток. [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/news/19107>
62. Стратегия развития лесного комплекса РФ на период до 2020 года. Утверждена Министерством промышленности и торговли РФ 31.10.2008 г.
63. Стратегия развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года. Москва, Министерство промышленности и торговли РФ, 2010.[Электронный ресурс] – URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru/ministry/strategic/sectoral/13>
64. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Утверждена Правительством РФ 28.12.2009 г.
65. Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года. Утверждена Правительством РФ 05.07.2010 г.
66. Стратегия экономического развития Сибири. Утверждена Правительством РФ 07.06.2002 г.
67. Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования [Электронный ресурс] – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/invest/Inv-if.xls
68. Ступин И. Дайте дорогу экономике // Эксперт. – 2012. – № 25. – С. 38-47. (Спец. обозрение «Транспортная логистика»).
69. Судьба континента Сибирь: проблемы развития. Экспертный дискурс: сб. статей / под ред. В.С. Ефимова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. – 160 с.
70. Сценарии развития Восточной Сибири и российского Дальнего Востока в контексте политической и экономической динамики Азиатско-Тихоокеанского региона до 2030 года: Аналитический доклад /науч. рук. А.А.Кокошин. – М.: Едиториал УРСС, 2011. – 120 с.
71. Терентьева А. «Сибур» запустил крупнейшее в России производство полипропилена //Ведомости. – 2013. – 15 октября [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/17497971/putin-zapustil-proizvodstvo-polipropilena-kotoroe-pozvolit#ixzz2pgLFkYGi>
72. Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года. Утверждена Правительством РФ 22.11.2008 г.
73. Россия и страны мира. 2012.: стат. сб. – М.: Росстат, 2012. – 380 с. Электронный ресурс]. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/world12.rar

74. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/
75. ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы». Утверждена Правительством РФ 15.04.1996 г.
76. ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года». Утверждена Правительством РФ 06.12.2013 г.
77. Цели развития тысячелетия и национальные проекты – стратегический выбор России. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2006. – 32 с.
78. Человеческий капитал Красноярского края: Форсайт-исследование – 2030. Аналитический доклад / под ред. В.С. Ефимова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2010. – 126 с.
79. Шафраник Ю., Крюков В. Нефтегазовые ресурсы в круге проблем. О формировании комплексной системы недропользования при вовлечении в оборот ресурсов углеводородного сырья в условиях переходного периода. – М.: Недра, 1997. – 266 с.
80. Шмаль Г. Двадцать лет служения нефтегазовому комплексу России [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sngpr.ru/tribune.php>
81. Экономическая и социальная география Сибири [Электронный ресурс]: учебно-методический комплекс / Н. В. Ионова: Новосиб. гос. пед. ун-т, Ин-т открытого дистанционного образования. – Новосибирск: НГПУ, 2011. – URL: <http://lib.nspu.ru/umk/c59fa3ebaffb1c7a/>
82. Энергетическая стратегия РФ на период до 2030 года. Утверждена Правительством РФ 13.11.2009 г.
83. Эффективная Россия. Производительность как фундамент роста. McKinsey Global Institute, 2009. 180 с. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research>
84. Current Account Norms in Natural Resource Rich and Capital Scarce Economies. IMF Working Paper 13/80, 2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1380.pdf>
85. Don Scott-Kemmis. How about those METS? Leveraging Australia's mining equipment and services sector.// A Public Policy Analyses Produced for the Mineral Sector of Australia. 03. March 2013. Mineral Council of Australia. 2013. 61 p. [Электронный ресурс]. – URL://<http://www/minerals.org.au>
86. Foresight 2020 Economic, industry and corporate trends. The Economist Intelligence Unit, 2006. [Электронный ресурс]. – URL: http://business.twoday.net/static/foehrenbergkreis/files/20060411_eiuForesight2020WP.pdf
87. Global Monitoring Report on EFA (Education for All). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2010. – 45 pp.
88. Global Scenarios to 2025. National Intelligence Council, 2009. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Scenarios_to_2025.pdf

89. Global Trends 2025: A Transformed World. National Intelligence Council, 2008. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.acus.org/publication/global-trends-2025-transformed-world>
90. Global Trends 2030: Alternative Worlds: a publication of the National Intelligence Council. [Электронный ресурс]. – URL: <http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november-2012.pdf>
91. Growth slowdowns redux: new evidence on the middle-income trap / Barry Eichengreen, Donghyun Park, Kwanho Shin // Working Paper 18673. National bureau of economic research, Cambridge, January 2013. [Электронный ресурс] – URL: http://www.nber.org/papers/w18673.pdf?new_window=1
92. Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. – NY. 2013. – P. 144.
93. Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. National Intelligence Council, 2004. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html
94. Moe A. and Rowe L. Petroleum Activity in the Russian Barents Sea: Constraints and Options for Norwegian Offshore and Shipping Companies // FNI-Report. – 2008. – № 7.
95. Noreng O. Norway: Economic diversification and the petroleum industry. Paper presented at the 10th Annual Energy Conference of The Emirates Centre for Strategic Studies and Research (ECSSR), 26-27 September 2004. – Abu Dhabi, UAE.
96. The World's Most Resource-Rich Countries, 18.04.2012. [Электронный ресурс]. – URL: <http://247wallst.com/special-report/2012/04/18/the-worlds-most-resource-rich-countries/>
97. World Development Report 2008: Agriculture for Development. World Bank, 2007. [Электронный ресурс]. – URL: http://wdonline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2008/abstract/WB.978-0-8213-6807-7.abstract
98. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. World Bank, 2008. [Электронный ресурс]. – URL: http://wdonline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2009/abstract/WB.978-0-8213-7607-2.abstract
99. World Development Report 2010: Development and Climate Change. World Bank, 2009. [Электронный ресурс]. – URL: http://wdonline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2010/abstract/WB.978-0-8213-7987-5.abstract
100. World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development, UNCTAD. – Geneva, 2013. – P. 218-220.

Содержание

Предисловие	5
КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ ДОКЛАДА	6
ВВЕДЕНИЕ	10
Глава 1 ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МАКРОРЕГИОНА СИБИРЬ	18
Глава 2 ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ К СТРАТЕГИИ КОНКРЕТНЫЕ МЕРЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ МАКРОРЕГИОНА СИБИРЬ	22
2.1. Промышленная политика	22
2.2. Политика стимулирования инвестиций в развитие Сибири и Дальнего Востока	33
2.3. Политика пространственного развития и развитие инфраструктуры	42
2.4. Политика эффективного недро-, природопользования	54
2.5. Политика наращивания человеческого капитала	64
2.6. Новый федерализм и модернизация системы межбюджетных отношений	71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	82
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	84

Научное издание

РОССИЯ: ВОСТОЧНЫЙ ВЕКТОР

ПРЕДЛОЖЕНИЯ К СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Аналитический доклад

Авторский коллектив

Безруков Леонид Алексеевич, **Бухарова Евгения Борисовна,**
Вчерашний Павел Михайлович, **Лаптева Алла Владимировна,**
Шишацкий Николай Георгиевич, **Фирюлина Наталья Вячеславовна**

Под редакцией

Валерия Сергеевича Ефимова, Валерия Анатольевича Крюкова

Редактор *О.Ф. Александрова*

Корректор *Т.Е. Бастрыгина*

Компьютерная верстка *И.В. Манченковой*

Подписано в печать 24.02.2014. Печать плоская. Формат 60×84/8
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 11,5. Тираж 700 экз. Заказ 0383

Издательский центр

Библиотечно-издательского комплекса

Сибирского федерального университета

660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 79

Тел./факс (391) 206-21-49, e-mail: rio@lan.krasu.ru

Отпечатано Полиграфическим центром

Библиотечно-издательского комплекса

Сибирского федерального университета

660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 82а

Тел./факс (391) 206-26-49; тел. (391)206-26-67

E-mail: print_sfu@mail.ru; <http://lib.sfu-kras.ru>

ISBN 978-5-7638-2979-2



9 785763 829792 >

