

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-6-38-49

Нужны новые механизмы государственной региональной политики

Е.Б. БУХАРОВА, кандидат экономических наук, директор Института экономики, управления и природопользования Сибирского федерального университета, Красноярск. E-mail: buharova@lan.krasu.ru

Автор поднимает вопросы государственной политики в сфере пространственного развития, рассматривает достоинства и недостатки советско-административного и рыночно-ориентированного подходов к развитию территорий, анализирует перспективы проекта создания макрорегиона «Енисейская Сибирь», комментирует положения новой стратегии пространственного развития России. *Ключевые слова:* Сибирь, пространственное развитие, территориально-производственный комплекс, ТПК, Нижнее Приангарье, комплексное развитие территории

Формирование новой парадигмы регионального развития России на основе специализации макрорегионов, объединяющих несколько субъектов Федерации, не является, по сути, чем-то новым. Такой опыт в истории страны уже был, когда крупные опорные зоны экономического развития создавались вне официально существующих административно-территориальных границ – в рамках территориально-производственных комплексов (ТПК). Именно так шло освоение Сибири в советские годы, когда формировалась ее хозяйственная специализация, инфраструктурный каркас. О том, как использовать советское наследие в дальнейшем развитии Сибири, какие новые подходы и механизмы приемлемы на ее огромных просторах, насколько адекватно новая Стратегия пространственного развития России отражает специфику ее проблем, рассказывает заслуженный экономист РФ **Евгения Бухарова**, посвятившая много лет изучению пространственной экономики.

– *Евгения Борисовна, Сибирь получила в наследство от СССР несколько мощных, но слабо связанных между собой территориально-производственных комплексов. Большинство промышленных предприятий имеют аналоги в европейской части России и проигрывают им при выходе на внешние рынки и выстраивании кооперации. Сырьевые производства по разным причинам изолированы и друг от друга, и от местной промышленности.*

Можно ли и нужно ли те остатки советских ТПК как-то друг с другом связать, чтобы получить синергетический эффект для региона?

– ТПК были примером эффективного точечного освоения больших территорий Сибири. Связывать их между собой нужно, но делать это искусственно вряд ли целесообразно – из-за их большой удаленности друг от друга и инфраструктурной необустроенности территории. Все-таки протяженность сибирских регионов очень большая... Даже автомагистрали между ними проложить, не говоря уже о железнодорожном сообщении – это значительные временные и инвестиционные затраты. Возникает вопрос: как они будут окупаться? Для этого необходима определенная плотность центров экономического роста на территории. Думаю, время постепенно все расставит на свои места...

В чем была идея и основное достоинство ТПК? Это был эффективный системный подход к проектному освоению территории. При этом административными единицами они не являлись. Место географической локализации ТПК, отраслевые приоритеты, процессы управления их проектированием и формированием осуществлялись на национальном уровне и ориентированы были на решение общегосударственных задач. Это были примеры грамотного комплексного территориального планирования, когда тщательно и обоснованно выстраивалось на конкретной территории межотраслевое взаимодействие. В основе этого взаимодействия лежали базовые виды экономической деятельности, востребованные народным хозяйством страны, и дополняющие их отрасли, обеспечивающие синергию и комплексность развития территории.

Лучший пример – Саянский ТПК¹. Базовыми отраслями здесь были электроэнергетика и цветная металлургия, а на них были

¹ Саянский ТПК был сформирован в 1971–1985 гг. в Ангаро-Енисейском районе на базе 150 месторождений полезных ископаемых, гидроресурсов рек Енисей и Абакан. В его состав вошли 11 административных районов Красноярского края и Хакасии. Были построены и введены в эксплуатацию Абаканский вагоностроительный, Саянский алюминиевый заводы, Минусинский завод нестандартизированного оборудования, завод высоковольтных вакуумных выключателей, Абаканский комбинат панельного домостроения, Черногорский и Изыхский разрезы, Абаканский, Тейский, Краснокаменский и Ирбинский железные рудники, Туимский завод по обработке цветных металлов, комбинаты «Саянмрамор», Сорский молибденовый, Саянский комбинат сборно-разборных конструкций, Черногорский камвольно-суконный комбинат, фабрика первичной обработки шерсти, Абаканский свиноплекс и др.

завязаны транспортно-инженерная инфраструктура, вспомогательные, комплексирующие производства (соответствующие виды машиностроения), и дальше – сельское хозяйство, социально-бытовая инфраструктура. Город Саяногорск именно так был построен. В ТПК мы имеем дело не просто с перечнем проектов. По сути это комплексная, очень тщательно проработанная схема размещения производительных сил для достижения вполне определенных целей. И, кстати, ряд объектов Саянского ТПК достраивались уже в наши дни: запущена Майнская ГЭС – для регулирования стока с водохранилища, а после аварии на Саяно-Шушенской ГЭС достроили обводной канал. Все это было предусмотрено и спроектировано давным-давно, просто руки не доходили.

– *Очевидно, такие проекты возможны только в плановой экономике...*

– Конечно. В советское время все проблемы решались достаточно оперативно и эффективно, потому что система планирования и управления была централизована, включая вопросы снабжения, распределения продукции, систему оргнаборов и т.д. В рыночной экономике хозяйственные связи устанавливаются совершенно по-другому, и нужно искать какие-то новые механизмы согласования интересов и выстраивания кооперационных цепочек в ходе реализации крупных проектов. Но очевидно, что ответственности с государства никто не снимал, и именно ему необходимо разрабатывать и запускать новые механизмы управления такими территориальными комплексами.

– *Можно ли считать реализацию проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» современным примером реализации идеи ТПК?*

– Это так и есть. Основой для реализации проекта стали многолетние исследовательские и проектные работы по формированию Нижнеангарского ТПК, которые берут начало еще в 1960-х годах. Экономическое развитие Нижнего Приангарья и создание ТПК рассматривались в Постановлении Правительства СССР «О мерах по дальнейшему развитию производительных сил Красноярского края на 1971–1980 гг.». Уже в 1974 г. было начато строительство Богучанской ГЭС. Значительный вклад в обоснование стратегии и продвижение проекта развития Нижнеангарского региона внес Институт экономики и организации

промышленного производства СО РАН и лично М.К. Бандман как идейный вдохновитель и руководитель основной части проводимых исследований.

Но до начала перестройки проект не успели реализовать, и он был заморожен. Реанимировать его долго не удавалось, так как требовались слишком большие капитальные вложения (хотя в 1995 г. Правительством РФ и было принято Постановление «О Федеральной программе освоения Нижнего Приангарья в Красноярском крае»).

В реалиях новой рыночной ситуации основой возрождения работ в рамках инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» стала проектно-сметная документация, подготовленная еще в советские годы (отраслевая специализация, предполагаемая мощность предприятий, конфигурация инфраструктуры, были проведены даже проектно-изыскательские работы для строительства дорог и линий электропередач). Поэтому, когда в 2006 г. появилась возможность получить финансирование проекта через федеральный Инвестиционный фонд при участии частных компаний, Красноярский край смог оперативно внести коррективы в ранее подготовленные документы, подать заявку на конкурс и выиграть его.

Проект был сдвинут с мертвой точки, хотя и не в полном объеме. Рынок внес определенные коррективы, часть элементов проекта себя не оправдала, от некоторых пришлось отказаться. Тем не менее Нижнее Приангарье продолжает развиваться: достроена Богучанская ГЭС; в 2016 г. введена в действие первая очередь алюминиевого завода; развиваются предприятия в лесном секторе и других видах экономической деятельности; активно формируется новый экономический центр края².

– *Каковы, на ваш взгляд, предпосылки успешной реализации проекта «Енисейская Сибирь», который был представлен на Красноярском экономическом форуме? До полноценного ТПК он не дотягивает, но и просто набором отдельных инвестиционных проектов его не назовешь...*

– Идея проекта макрорегиона «Енисейская Сибирь» очень продуктивна с позиции формирования новых механизмов пространственного развития ресурсных регионов востока страны.

² О развитии проекта в наши дни см. статью Малова В.Ю. и др. в этом же номере.

Но для того, чтобы проект был успешен, необходимо наличие нескольких базовых компонент.

Во-первых, нужны политическая воля регионов к развитию процессов интеграции и формирование новых механизмов экономической интеграции и межрегионального взаимодействия. Подписанное на форуме соглашение глав трех регионов – это только первый шаг, который подтверждает серьезность их намерений.

Во-вторых, регионам необходимы институциональные полномочия, которые дадут им возможность в полной мере задействовать свои ресурсы для интеграции. Те принципы регионального управления, которые сложились сегодня в России, к сожалению, очень жестко увязывают управление экономическим развитием с административно-территориальным делением. Это поддерживается сложившейся системой межбюджетных отношений и всем комплексом административных инструментов, регулирующих взаимодействие федерального центра и регионов.

Для того чтобы проект макрорегиона состоялся в полной мере, на мой взгляд, необходимо сформировать новые подходы к территориальной организации управления социально-экономическим развитием, пересмотреть базовые принципы территориального управления всеми процессами, особенно теми, которые не укладываются в рамки границ субъектов Российской Федерации, а таких довольно много.

В-третьих, нужны экономические агенты, которые создают условия для экономического роста в регионах. В сегодняшней России эта роль под силу лишь крупным бизнес-компаниям. Только они способны реализовать масштабные межрегиональные проекты, которые позволят повысить инфраструктурную обустроенность и связанность регионов макрзоны, дадут новый импульс развития уже действующим ТПК, станут основой формирования новых территориальных кластеров.

Презентованные на форуме проекты, на мой взгляд, отражают заинтересованность бизнеса в создании новых региональных центров экономического роста и локализации в них экономической активности и налогово-бюджетных эффектов. Представленный спектр проектов включает и базовые отрасли, и отрасли конечного потребления, и инфраструктурный сектор. Их реализация может привести к значительному росту финансового и налогового потенциала территорий за счет локализации комплексных

социально-экономических эффектов, создания новых точек экономического роста, формирования территориальных кластеров.

Методологические отличия между кластером и ТПК я не берусь комментировать, но диалектическая связь между ними, конечно, просматривается – и те, и другие ориентированы на комплексное развитие. При этом кластерный подход, безусловно, больше соответствует идее либерального рынка со всеми его рисками – и на этапе реализации инвестпроектов, и на этапе деятельности созданных предприятий при реализации готовой продукции.

Но мне кажется, что для таких больших регионов, как Сибирь, пусть и богатых природными ресурсами, но негусто населенных и инфраструктурно необустроенных, нельзя ориентироваться на получение комплексных социально-экономических эффектов для территории, опираясь только на концепцию кластерного развития и принципы либерального рынка.

– *На форуме несколько раз упоминался Ванкор как пример несбывшихся ожиданий масштабного комплексного влияния на развитие экономики края. Мультипликатором межотраслевой экономической активности в регионе проект так и не стал.*

– К сожалению, хотя при его запуске прогнозировались значительные мультипликативные межотраслевые эффекты для внутреннего рынка Красноярского края. При высоких показателях эффективности и прибыльности проекта за все годы освоения Ванкорского месторождения доля предприятий Красноярского края в обеспечении поставок технического назначения на Ванкор не превысила 10%, комплексное воздействие проекта на развитие прилегающих территорий можно оценить как очень скромное. Причина – отсутствие четких национальных приоритетов в части пространственного развития и институциональных условий, обеспечивающих равные выгоды и бизнесу, и государству, и региону.

Нам жизненно необходимы механизмы консолидации усилий бизнеса и государства как в лице федеральных органов власти, так и регионов, в решении проблем экономического развития и инфраструктурного обустройства территорий.

В-четвертых, важная компонента успешности «Енисейской Сибири» связана с наличием реальных механизмов социальной ответственности компаний перед местным населением при реализации крупных инвестиционных проектов на принципах

частно-государственного партнерства. Особенно это актуально для ресурсных сибирских регионов, так как при огромной территории и слабой инфраструктурной обеспеченности масштабы существующей в них рыночной инфраструктуры и кадровой обеспеченности не соответствуют масштабам заявляемых инвест-проектов, и у компаний возникает большой соблазн локализовать положительные эффекты от проектов на других территориях, а зачастую в юрисдикциях других стран.

Будущее «Енисейской Сибири» может оказаться далеко не радужным, если не удастся наладить эффективное взаимодействие государства и бизнеса с учетом интересов территорий. Пока рабочий настрой губернаторов вселяет надежду, и подходы регионов, и первые шаги мне кажутся верными. Даже если что-то в конкретных проектах пойдет не так, одним из основных эффектов, на мой взгляд, будет создание работающей инфраструктуры, в которой заинтересованы и государство, и регионы, и представители разных отраслей. Может быть, каждая компания по отдельности не стала бы ввязываться в такое затратное дело, но благодаря комплексному подходу, а также заинтересованности регионов, думаю, удастся разделить затраты и риски и построить инфраструктуру, на базе которой можно будет динамично развивать экономику.

– *Как показывает опыт, корпоративная инфраструктура – далеко не всегда общедоступна.*

– Это есть. Классический пример – лесная отрасль с ее дорогами, по которым может пройти только специальный транспорт. Но в нашем случае эти риски снижаются за счет того, что регионы выступают своего рода координаторами и коммуникаторами между компаниями и стимулируют развитие общедоступной инфраструктуры. К тому же, поскольку участников достаточно много, появляется возможность комплексного рассмотрения и совместного финансирования недостающих элементов инфраструктуры, в том числе с привлечением федеральных средств. Сработает это или нет в ближайшей перспективе, не берусь судить, но, на мой взгляд, идея вполне рабочая. И первые шаги по подписанию соглашений, и по совместному обсуждению инфраструктурных проектов вселяют надежду.

– *В ходе презентации проектов «Енисейской Сибири» много говорилось об экономических эффектах: о налоговых*

отчислениях, создании новых рабочих мест. Но откуда возьмутся необходимые специалисты, где будут жить они и их семьи? Вам что-то известно о таких расчетах в отношении проектов «ЕС»?

– Действительно, в отличие от нефтегазовых месторождений, которые можно осваивать вахтовым методом, ключевые проекты, заявленные на форуме, ориентированы на постоянную занятость. В этом смысле вопросы наращивания и развития человеческого капитала в регионах «Енисейской Сибири», конечно, должны быть первоочередными. Если в их рамках не будет координации решения экономических и инфраструктурных проблем с изменением социальных условий проживания и ростом качества человеческого потенциала, получим в итоге колониальную систему, ориентированную только на извлечение природных ресурсов: выкопали и оставили «выжженную пустыню». Пока я обоснованных проектных расчетов на эту тему не видела, но на некоторых «круглых столах» форума проблемы развития человеческого капитала активно обсуждались.

Так, в процессе создания концепции «Енисейской Сибири» акцентировалось внимание на необходимости решения проблемы доступности базовых социальных услуг в пределах макрорегиона, в частности, обсуждались вопросы межрегиональной координации развития социальной сферы с опорой на Красноярскую и Абакано-Минусинскую агломерации. В качестве межрегионального центра профессионального образования и инновационного развития рассматривается прежде всего научно-образовательный комплекс Красноярска, а также вузы и колледжи городов Абакана и Кызыла. В этой области еще предстоит формировать межрегиональный стратегический проект.

– *Есть еще несколько вопросов о Стратегии пространственного развития России. Отношение к ней у экспертного сообщества довольно неоднозначное. Какое мнение сложилось у вас? Вы уже видели ее текст?*

– Видела и конечный текст, и проекты разных лет, наблюдала, как развивалась разработка стратегии во времени. Должна признаться, я к числу поклонников последней версии документа не принадлежу. Первый вариант пространственной стратегии 2016 г. был очень масштабный. Настолько объемный и подробный, что это порой затрудняло восприятие. Но надо сказать,

это был очень продуманный текст, в котором серьезно анализировались те ошибки и проблемы, которые к нам перекечевали с советского времени, как они увязаны друг с другом, и как все это проявляется в рыночной экономике. По мере же того, как Стратегия двигалась к утверждению, от нее практически ничего не осталось – обозначены основные проблемы, но совершенно не выстроены приоритеты. Реально все сводится к развитию агломераций и инфраструктуры. Да, это важные вопросы, инфраструктурная необустроенность сильно тормозит развитие территорий, но это имеет отношение к пространственному планированию, тем более – стратегическому, только как констатация фактов. Нет внятной региональной политики государства, стратегического видения изменений пространственного развития. Не прописаны цели, которых мы хотим достичь, стратегические задачи, которые необходимо решить в каждом конкретном случае, и те механизмы и инструменты, с помощью которых этого будем добиваться.

– А чем это вызвано? Лоббистские усилия разных групп? Отсутствие единого координирующего центра? Как правило, по мере обсуждения документы такого рода становятся более комплексными, всеобъемлющими.

– Думаю, это в какой-то степени недоработка в части координации и утрата преемственности. В создании первого варианта участвовали мэтры территориального планирования, было очень хорошее методическое руководство и поддержка со стороны СОПСа, который тогда возглавлял А.Г. Гранберг. Использовались очень серьезные многолетние теоретические и практические наработки научных институтов, в том числе и ИЭОПП СО РАН. Да и Минрегионразвития, как бы к нему ни относились, все же играло важную консолидирующую роль. Но окончательный пакет документов формировался, когда министерство было расформировано, и, к сожалению, не стало А.Г. Гранберга, СОПС начал разваливаться. В итоге все коллективы работали разобщенно, у них не было лидера, который бы методологически консолидировал все усилия. Это о роли личности в истории.

Еще одна проблема, мне кажется, в том, что на более поздних этапах к разработке Стратегии подключились специалисты, которые не имеют практического опыта территориального управления. У них могут быть очень хорошие теоретические знания,

но в том, как на практике преломляются и модифицируются прогнозируемые взаимосвязи, как на них влияют те процессы и риски, которые порождает рыночная экономика, как долго сохраняется инерционный эффект однажды запущенных механизмов, нет четкого понимания. Они добросовестно попытались проанализировать существующие проблемы, но фактически вместо анализа, осмысления глубинных причинно-следственных связей мы получили констатацию поверхностных фактов. Это о потере преемственности.

Наконец, есть методические и концептуальные замечания. Одно время в среде управленцев бытовала мода на «джереналистский подход» к любым объектам управления – независимо от того, территория это или компания. Этот методический подход, очевидно, использован и при разработке стратегии. Но если компанию можно объявить банкротом и ликвидировать, то что делать с регионом, если население все равно останется на территории, а конституционную ответственность власти за обеспечение условий проживания населения никто не снимал. В этом случае не работают чисто рыночные отношения, однако в итоговом документе это понимание отражения не нашло.

В целом же наиболее подробно оказались выписаны отдельные элементы и факторы пространственного развития (агломерации, инфраструктура, моногорода), а системное представление потеряно. Это не значит, что названные аспекты территориального развития несущественны. Агломерации, к примеру, очень важны, спору нет. Но они сосредоточены в основном в европейской части. К востоку от Урала есть агломерации, которые располагаются вдоль Транссиба, а на оставшейся огромной территории преобладают другие типы поселений: малые города, поселки и т.д. Как они должны взаимодействовать друг с другом и с теми же агломерациями, как создавать условия для их развития, как совершенствовать систему территориального управления? Что делать с периферийными территориями, особенно в условиях наших инфраструктурных ограничений? В итоговом документе ответов на эти вопросы я не увидела.

В любом случае наша большая территориальная протяженность требует специфических управленческих механизмов, которые должны гармонично сочетать государственно-административные и рыночные принципы.

– Мне кажется, от неравномерности в экономическом развитии нам все равно не уйти. В любой стране, даже самой благополучной, есть, условно, дотационные территории и доноры, густонаселенные и малонаселенные районы, экономические центры и периферия...

– Это не значит, что территориальными процессами не нужно управлять. В нашей стране уровень территориальной асимметрии социально-экономического положения регионов – субъектов Федерации, муниципальных образований сложился колоссальный. Система межбюджетного изъятия финансовых средств привела к тому, что у регионов нет внутренних ресурсов для сокращения этого разрыва. В ситуации, когда только 15–20% регионов являются донорами и не имеют дефицитных бюджетов, можно уверенно утверждать, что это общесистемные изъяны и необходимо совершенствовать государственную региональную политику, включая межбюджетные отношения, механизмы регулирования социальной ответственности бизнеса, стратегию развития инфраструктурной обустроенности территории страны и регионов.

Я недавно пережила легкий шок, проехав на поезде из Пекина до порта Циндао. Это около трех часов пути и почти половина – мягко говоря, по не густо заселенной территории (и это при том количестве населения, которое существует в Китае!). Так вот, благодаря государственной программе строительства инфраструктуры, в которую вложилось государство, там идет активное освоение пространства. Строятся предприятия, города. Государство это все стимулирует – заключает концессионные соглашения, формирует и контролирует очередность проектов, поддерживает перепрофилирование предприятий, которые в новых условиях оказались неконкурентоспособны (это, в частности, авиакомпании, у которых железнодорожные и автоперевозчики перехватили большую часть грузопотока). Вот пример стратегического подхода к пространственному развитию и управлению! Появилось стратегическое решение, потом – стратегический план и на его базе – конкретные проекты. Где, сколько, и в какие сроки нужно строить – все было последовательно просчитано и прописано.

– Но у нас ведь тоже многое просчитано и прописано. Еще до появления Стратегии была принята масса федеральных программ, которые реализовывались, в том числе на территории

Красноярского края. Может, дело не столько в планировании как таковом, сколько в реализации запланированного?

– Я бы уточнила – многое из того, что было прописано, зачастую опиралось на прототипы, которые не были адаптированы к реальным условиям нашей страны, по которым не были просчитаны комплексные эффекты для всех уровней территорий, а в конечном счете – для населения. К тому же значительная часть наших стратегических документов только формулирует круг проблем, которые надо решить. Когда и как – это отдельный вопрос, вынесенный за их рамки. Но очень часто, когда вы вплотную приступаете к решению конкретной проблемы, вы понимаете, что надо менять механизмы управления. Это отдельная работа, которая занимает не один и не два дня, иногда для разработки и запуска нового механизма нужны годы.

Конечно, даже просто обозначение проблемы – уже благо. Человеческая психика так устроена, что если проблема обозначена, и ты знаешь, что решать ее рано или поздно придется, ты не можешь о ней не думать. А чем раньше ты начнешь думать, тем быстрее перейдешь к действию. Так и с проектом «Енисейская Сибирь», кстати: проблемы, ключевые элементы понятны, но чтобы получить ощутимые комплексные эффекты, нужны соответствующие новые механизмы государственной региональной политики. И разработка их – первоочередная задача.

Статья поступила 10.05.2018.

Summary

Buharova E. B., Siberian Federal University, Krasnoyarsk
We Need to Update the Mechanisms of State Regional Policy

Issues of state policy in the sphere of spatial development are raised in an interview with Eugenia Buharova, Siberian Federal University. Professor Buharova is engaged for a long time in a study of spatial development and regional security. She discusses the advantages and disadvantages of Soviet-administrative and market-oriented approaches to the development of territories, examines the prospects of the project for the creation of the macro-region «Yenisei Siberia» and comments on the new strategy of spatial development of Russia.

Siberia; spatial development; territorial-production complex; TPK; Lower Angara; integrated development of the territory