

УДК 338.984.2
ББК 65.9(235)23
К 651

К 651 **Континент Сибирь** / под ред. В.А. Крюкова ; Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук, Всероссийский экономический журнал «ЭКО». – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2020. – 454 с.

ISBN 948-5-89665-346-2

В сборнике освещаются проблемы освоения и развития Сибири – колоссального региона с огромным природно-ресурсным потенциалом. Ключевое внимание уделено вопросам социально-экономического развития, прежде всего проблемам сохранения и приумножения человеческого потенциала уникальной территории.

Материалы представляет интерес для специалистов по проблемам экономики России, а также для всех тех, кто интересуется современными проблемами развития Восточных регионов страны.

ISBN 948-5-89665-346-2

© ИЭОПП СО РАН, 2020
© ЭКО, 2010–2019

О ПРОГРАММАХ ВОООЩЕ И ОСВОЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СИБИРИ – В ЧАСТНОСТИ¹

*В.И. КЛИСТОРИН, доктор экономических наук,
Институт экономики и организации промышленного
производства СО РАН, Новосибирск*

Современная международная экономическая жизнь похожа на ралли по сильно пересеченной местности, причем в нем участвуют машины всех классов и размеров, а правила и маршрут не установлены. Информация, которой могут пользоваться водители и штурманы, крайне ограничена: кое-что они помнят о пройденных участках дороги и кое-что знают об успехах и проблемах вырвавшихся вперед или, наоборот, безнадежно отставших машин.

Россия представлена грубо, но крепко сделанным автомобилем гигантских размеров с мощным двигателем, но крайне инерционным в силу своей огромной массы. Но самое слабое место – это экипаж. То ли его так подбирали, то ли водитель и штурман плохо понимают свои роли, то ли их что-то постоянно отвлекает, но работает этот экипаж неслаженно. Штурман считает, что он знает, куда и когда должен прибыть автомобиль, но не хочет и слышать о качестве дороги за ближайшим поворотом. Водителю маршрут неинтересен, его волнует только то, как он впишется в ближайший поворот и пересечет видимое препятствие. При этом штурман обязан прокладывать маршрут, а водитель может его игнорировать...

В современной России создается и принимается множество стратегических документов, некоторые из которых по-своему неплохи, содержат анализ существующей ситуации, формулировку проблем, обсуждение альтернатив, обоснование целей, задач и инструментов их решения. Некоторые из этих стратегий, концепций, программ и даже доктрин можно и нужно критиковать, но нельзя отрицать, что большинство из них выполнено на достаточно высоком уровне. У них только один крупный, но зато фатальный недостаток – они не выполняются и часто устаревают еще до того, как прошли все стадии экспертизы, обсуждения и утверждения. К такого рода документам относится, например, проект «Бюджетная стратегия Российской Федерации на период

¹ ЭКО. – 2011. – № 9.

до 2023 года» [1], который был опубликован в августе 2008 г. В это время уже было зафиксировано падение промышленного производства, но признать сползание экономики России в масштабный финансово-экономический кризис было недопустимо с политической точки зрения. Видимо поэтому проект так и не был утвержден, но по-прежнему присутствует на официальном сайте Минфина РФ. Вместе с тем он содержит весьма подробный и квалифицированный анализ текущих и перспективных проблем, дает представление о способах их решения, снабжен прогнозными расчетами при достаточно четко прописанных исходных гипотезах и предположениях.

Можно и нужно критиковать подобные документы. Например, непонятное утверждение о том, почему при высоких и слабо обоснованных темпах прироста ВВП на уровне около 6% годовых доля доходов и расходов бюджета в ВВП в течение 15 лет будет монотонно снижаться, что противоречит мировым тенденциям и отечественной практике. Но в целом документ был подготовлен весьма квалифицированно, хотя и не учитывал уже развернувшийся в то время мировой кризис и риски других кризисов в течение прогнозного периода.

Все сказанное выше целиком относится и к многочисленным стратегиям развития Сибири¹.

Нужна ли Сибири особая стратегия

Насколько нам известно, в Российской империи писанных концепций и стратегий развития Сибири или иных регионов не существовало. Это не значит, что обходились вовсе без них. Более того, такие решения, как закладка городов, строительство Великого сибирского рельсового пути (Транссиба), переселенческая политика начала XX века или создание казачьих областей, имели явно стратегическое значение.

Об успешности или неудачах прошлых стратегий можно судить по динамике численности населения региона и его частей. Для России, по крайней мере, до завершения демографи-

¹ Здесь и далее Сибирь понимается как часть Российской Федерации, ограниченная с запада Уральскими горами, с востока – водораздельными хребтами у Тихого океана, с севера – Северным Ледовитым океаном, с юга – государственной границей России.

ческого перехода в середине XX века, это хороший индикатор успешности экономической и социальной политики. Рост населения характеризуется естественным и механическим приростом. Последний же определяется добровольной и вынужденной миграцией.

Несмотря на высокие темпы колонизации Сибири, роль миграции была незначительной до конца XIX века даже на фоне принудительных поселений уголовных и политических ссыльных и каторжных, общее число которых за 100 лет составило не менее 900 тыс. чел. Подобно тому, как ранее в США и Канаде не столько железнодорожное строительство, сколько развитие капитализма в европейских странах, высвободившее ресурсы для массовой миграции, привели к взрывообразному росту населения, быстрое экономическое развитие в пореформенной России открыло начало массового освоения Сибири. Согласно переписи 1897 г., население Сибири составляло 5,7 млн чел., а накануне Первой мировой войны превысило 10 млн.

Драйверами освоения Сибири, обеспечившими скачки численности населения, были пушнина, серебро, золото, потом – зерно и масло, Транссиб. Сдерживали освоение Сибири архаичные общественные отношения на большей части Европейской России и масштабные проекты, такие как колонизация степных районов нынешней Украины, бассейна Дона, Северного Кавказа, позднее – присоединение Туркестана. Так, освоение и заселение южной и восточной Украины считается первой массовой колонизацией степных районов, которую можно сравнить по масштабам лишь с освоением Великих равнин (прерий) в США и Канаде спустя почти 100 лет. Считается, что за XVII–XIX века в России переселилось 11 млн чел. [2]. Сибири так не повезло. Если в 1913 г. численность населения Канады составляла 7–7,5 млн чел. против 10 млн в Сибири, то теперь в Канаде проживает более 34 млн чел.

Особенно не повезло большинству регионов Азиатской России в постсоветский период. За последние 20 лет численность населения Сибири сократилась на 2 млн чел., причем процессом депопуляции охвачены практически все субъекты РФ, за исключением некоторых национальных автономий. Чем дальше с запада на восток – тем сильнее убыль населения.

Чего мы не знаем о Сибири

Сибирь уже давно не является белым пятном на карте. Массу разнообразных сведений о ней можно получить в трехтомной «Исторической энциклопедии Сибири» [3]. Те, кто интересуется современными тенденциями ее экономического и социального развития, намечаемыми проектами и оценкой их влияния на макроэкономические параметры развития регионов Сибирского федерального округа, могут много полезного извлечь из монографии «Сибирь в первые десятилетия XXI века» и других обобщающих работ ИЭОПП СО РАН [4–6].

Разумеется, с каждым годом мы все больше узнаем о прошлом и настоящем Сибири, ее развитии и ходе реализации различных проектов. Но что-то принципиально новое узнать очень трудно. Большинство обсуждаемых проектов были известны еще 30–50–100 лет назад. Создается впечатление, что жизнь застыла в Сибири, и по большому счету ничего здесь не меняется. Да, жизнь кипит в нескольких крупных мегаполисах вроде Новосибирска или Красноярска, но территория за пределами городских агломераций все больше превращается в экономическую и социальную пустыню.

Давно набило оскомину перечисление запасов полезных ископаемых в недрах региона и постоянное упоминание о доле Сибири в запасах и их добыче в России. Никому не придет в голову оспаривать тот факт, что мотор экономического роста современной России находится именно в Сибири. Достаточно вспомнить о структуре экспорта страны и доходов бюджетной системы, тесной корреляции темпов роста ВВП, валютного курса, доходов населения и прочем с ценами на нефть, газ и металлы.

Сибирь остается слабо изученным и освоенным регионом страны в сравнении с Европейской частью России. Но мы знаем вполне достаточно для разработки и принятия стратегических решений. Во всяком случае, гораздо больше, чем во времена С. Витте и П. Столыпина. Но если мы знаем достаточно о Сибири и ее роли в экономическом развитии страны, постоянно говорим о необходимости ее ускоренного развития, то почему все программы развития Сибири неизменно превращаются в ритуальные заклинания, вроде камлания сибирских шаманов?

Почему не выходит «каменная чаша»

Сибирь далеко от Москвы. Сибирь представляется некоторой кладовой, из которой можно черпать по мере необходимости. Более того, если какие-то ресурсы пока не используются – они остаются будущим поколениям, что само по себе неплохо. Государственные визиты в столицы Сибири и отчеты губернаторов создают иллюзию стабильного развития.

Мало избирателей. Похоже, электоральный цикл настолько завладел умами некоторых чиновников и аналитиков, что подменил собой все остальные представления о стабильном развитии. Разумеется, в этих условиях Сибирь представляет собой меньшую проблему, нежели Москва, Санкт-Петербург, Юг России или Кавказ.

Прожектерство властей. Громкие проекты с международным резонансом вроде олимпиады или чемпионата мира, Сколково или расширения территории Москвы гораздо интереснее какой-нибудь железной или автомобильной дороги в сибирской глуши. Подобная «креативность» неизбежно приводит к ликвидации самой идеи стратегического планирования и осмысленной региональной политики.

Низкая квалификация чиновников. Трудно сказать, какими критериями руководствуются власти в своей кадровой политике, но качество решений, которые принимаются, оставляет желать лучшего. Надо быть совсем наивным человеком, чтобы связывать это исключительно с интеллектуальным уровнем и деловыми качествами лиц, подписывающих те или иные документы. Похоже, что вся система выработки решений переполнена людьми, для которых профессионализм и квалификацию следует не демонстрировать, а скрывать.

Короткий горизонт реального планирования. Все вышеперечисленное приводит к тому, что система управления направлена на реагирование на некие вызовы, реальные и надуманные. Принятие стратегии, также как и каких-то правил, сужает «свободу» в принятии решений и не вписывается в современную российскую управленческую культуру.

«Имперализм», который укладывается в формулу «что наше – то наше, а о вашем еще поговорим». Стремление к внешней экспансии, попытки приобрести зарубежные активы, «установить флаг», все разговоры о геополитике приводят к тому, что сил на обустройство собственно России и Сибири не остается.

Крупные корпорации. Российский капитализм привел к формированию «национальных чемпионов», которые окончательно отделили материальные потоки от финансовых. Создалась специфическая ситуация, когда и без того высокая степень монополизации экономики усугубляется тесным взаимодействием крупнейшего бизнеса и власти. Причем это взаимодействие, мало общего имеющее с государственно-частным партнерством, уже стало вынужденным, поскольку корпорации слишком велики, чтобы обанкротиться и даже поменять собственников. Наряду с просто крупнейшими корпорациями были созданы государственные с декларируемой идеей развития, но фактически закрытые от институционального контроля¹. Крупные корпорации, как с государственным участием, так и частные, больше заняты приобретением активов, чем созданием новых производств, и не отличаются высокой эффективностью и стратегическим мышлением менеджмента, что также показал недавний кризис.

Налоговая система. Система налогообложения, в которой налоги, уплачиваемые преимущественно предприятиями вместо населения, ориентирует власти всех уровней на промышленную политику вместо политики доходов, приводит к росту социально-го расслоения и сокращает доходную базу местных властей.

Трансферты. В качестве основных инструментов региональной политики в России рассматриваются государственные программы и трансферты. Но программы выполняются плохо, а трансферты в принципе не могут быть инструментом стимулирования развития регионов, как бы их не конструировали в виде кнута или пряника [8]. Трансферты по определению являются механизмом выравнивания бюджетной обеспеченности, то есть решения текущих социальных задач.

Что делать

Прежде всего восстановить институт независимой экспертизы. Принимаемые впопыхах решения, будь то законы или программы, наверняка будут больше отражать чьи-то узкие интересы, чем отвечать общественной пользе.

Необходимо создать механизмы политической ответственности за слова и дела.

¹ См., например, [7].

А начинать надо с формирования заново федеративных институтов и местного самоуправления. Но это уже отдельная тема.

* * *

Завершая автомобильную тему, необходимо признать, что следует обратить внимание на мотор, вместо того чтобы бесконечно заниматься тюнингом...

Литература

1. Проект «Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года». – М.: Минфин РФ, 2008. URL: https://www.minfin.ru/document/?id_4=6479
2. *Марианьский А.* Современные миграции населения. – М.: Статистика, 1969. – С. 152.
3. Историческая энциклопедия Сибири: в 3-х т. / Ин-т истории СО РАН. – Новосибирск: Историческое наследие Сибири, 2009.
4. Сибирь в первые десятилетия XXI века / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. – 788 с.
5. Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации. – М.: Анкил, 2009. – 320 с.
6. Оптимизация территориальных систем / Под ред. д.э.н. С.А. Суспицына. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 632 с.
7. *Делягин М.* Госкорпорации: коррупция под видом модернизации. URL: <http://www.apn.ru/opinions/article19459.htm>
8. Трансферт навсегда. Система межбюджетных отношений консервирует региональное неравенство // Коммерсантъ. – 2006. – № 109 (№ 3440).