

Данный файл является фрагментом электронной копии издания,  
опубликованного со следующими выходными данными:

ББК 65.9(2Р)-1  
УДК 338.9  
П 828

П 828

**Пространственное развитие современной России: тенденции, факторы, механизмы, институты** / под ред. Е.А. Коломак. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН. 2020. – 502 с.

ISBN 978-5-89665-352-3

Работа посвящена изучению пространственных аспектов и проблем развития России в период после начала рыночных реформ, актуальность работы связана с особым значением вопросов развития территорий, межрегионального неравенства и географической связности в политике страны. В монографии даются оценки изменений территориальных пропорций, рассматриваются разные географические единицы (макро-регионы, субъекты Федерации, города, муниципальные районы) и разные аспекты пространственных процессов. Авторы анализируют государственную пространственную политику и высказывают рекомендации об эффективных инструментах и механизмах.

Монография может быть полезной для научных сотрудников, практиков и студентов экономических специальностей, чьи интересы связаны с вопросами пространственного развития и региональной политики.

ISBN 978-5-89665-352-3

ББК 65.9(2Р)-1  
УДК 338.9  
П 828

© ИЭОПП СО РАН, 2020 г.

© Коллектив авторов, 2020 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

[lib.ieie.nsc.ru/docs/2020/Prostranstvennoe\\_razvitie\\_sovremennoy\\_Rossii-2020/  
Prostranstvennoe\\_razvitie\\_sovr\\_Rossii.pdf](http://lib.ieie.nsc.ru/docs/2020/Prostranstvennoe_razvitie_sovremennoy_Rossii-2020/Prostranstvennoe_razvitie_sovr_Rossii.pdf)

величины ВРП в случае оптимистических ожиданий зачастую завышены и не сбалансированы с необходимыми объемами инвестиций. Эти оценки оказываются еще менее реалистичными с учетом того, что использовавшийся в качестве базы для сравнения прогноз Минэкономразвития утратил актуальность ввиду резкого изменения макроэкономической конъюнктуры.

Оценить достижимость прогнозных ориентиров развития региональных экономик позволило использование пространственной модели «затраты-выпуск», способной учесть в прогнозе ресурсные ограничения, эффекты межрегиональных и межотраслевых взаимодействий в масштабе национальной экономики.

Сдержанность прогноза в большей степени присуща крупным субъектам с высоким уровнем экономического развития. Степень завышения оптимистических проекторов над сбалансированным прогнозом может служить индикатором межрегиональной конкуренции за инвестиционные ресурсы. Степень дефицитности трудовых ресурсов можно оценить, сопоставляя консолидированный демографический прогноз и имеющийся прогноз Росстата.

В целом, полученный результат «коллективного прогноза» регионов не слишком выходит за границы разумных представлений о перспективах роста российской экономики (в начале 2000 г., когда строились рассматриваемые прогнозы, перспективы роста представлялись обоснованными), а его выявленная разбалансированность мало влияет на пространственное распределение экономической деятельности. Противоречивые сдвиги в прогнозируемой пространственной структуре могут указывать на зоны с повышенным уровнем межрегиональной конкуренции. В этой конкурентной среде, тем не менее, оказывается возможным обнаружить тенденцию к смягчению межрегионального неравенства в прогнозируемом периоде.

## 7.2. СБАЛАНСИРОВАННОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ: СНЯТИЕ УГРОЗ «ПОЛОВИНЧАТЫХ» СТРАТЕГИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

### 7.2.1. Стратегирование как необходимый элемент плановой экономики

Проблема обоснования ускоренного развития производительных сил Сибири и Дальнего Востока признавалась важной для всего народного хозяйства СССР еще с 30-х годов прошлого века<sup>1</sup>. В 1960-е годы к решению этих проблем подключилась представительница экономико-математического направления науки о размещении промышленного производства. Не стали исключением и сотрудники ИЭОПП СО АН СССР (г. Новосибирск) – авторы настоящей статьи. В течение многих лет они участвовали в разработке документов СОПСа при Госплане СССР, КЕПСа при АН СССР, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР и других организаций по прогнозированию на среднесрочную и долгосрочную перспективу развития Сибири в целом и отдельных ее регионов<sup>2</sup>. Кроме того, результаты

---

<sup>1</sup> Азиатская часть России: новый этап освоения северных и восточных регионов страны / Малов В.Ю., Безруков Л.А., Шиловский М.В. и др. / под ред. акад. В.В. Кулешова; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2008. – 428 с.

<sup>2</sup> Ершов Ю.С. Сибирский федеральный округ в экономике современной России // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 1. – С. 104–123; **Формирование** территориально-производственных комплексов Ангаро-Енисейского региона (опыт использования экономико-математических моделей в предплановых исследованиях) / отв. ред. М.К. Бандман. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1975. – 175 с.; **Бандман М.К., Воробьева В.В., Ионов В.Д.**, [и др.]. Оптимизация основных элементов схемы районной планировки Иркутской области // Экономико-географические проблемы формирования территориально-производственных комплексов Сибири: [сб.] / [науч. ред. М.К. Бандман, И.В. Мымрин]; Геогр. общ-во СССР, ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск, 1971. – Вып. III, ч. II. – С. 26–64.

решения задач оптимизации размещения промышленных и инфраструктурных объектов по Ангаро-Енисейскому региону, Иркутской области, Красноярскому краю в целом и отдельных его районов вошли составной частью в схемы и проекты районных планировок рассматриваемых территорий. Работы осуществлялись в тесном сотрудничестве со специалистами Гипрогора, ЛенГипрогора, Красноярск-Гражданпроекта, Красноярского ПромстройНИИпроекта, ЦНИИПГрадостроительства. Принимали самое непосредственное участие в разработке Государственной программы освоения Нижнего Приангарья<sup>1</sup>. При формировании самой программы как документа в основу положен селективный принцип отбора проектов, программных объектов и мероприятий, которые непосредственно связаны с решением конкретной проблемы и могут быть включены в конечный документ – Федеральную программу освоения региона, утвержденной в 1997 г.

Участие в разработке Транспортной стратегии РФ до 2025 г. по заданию Министерства транспорта РФ позволило выполнить экономические обоснования некоторых ее фрагментов и контурно представить необходимость в рассматриваемый период начала сооружения Северо-Сибирской магистрали<sup>2</sup>.

От разработанных стратегий социально-экономического развития крупных территориальных образований «спускались» до формирования или развития территориально-производственных комплексов как пространственной формы организации производительных сил. До сих пор считаем, что это прогрессивная форма становления хозяйства территории, когда взаимодействуют крупные системы: экономическая, демографическая и природная.

Приватизация, смена собственников в 1990-е – 2000-е годы усложнили разработку стратегий развития в первую очередь территорий, а также производственных и инфраструктурных объектов за счет превалирования интересов отдельных корпораций и компаний над интересами государства и населения.

Ситуацию хотели поправить, и в 2014 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации № 172-ФЗ. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее ФЗ-172), утвержденный 28 июня. К сожалению, закон не предусматривает кроме как на словах (в качестве пожелания) согласованности между стратегиями регионов друг с другом и отдельных регионов с общей стратегией пространственного развития страны в целом. Более того, такой утвержденной стратегии РФ нет до сих пор. Проведенный еще в 2009 г. сотрудниками ИЭОПП СО РАН анализ стратегий регионального развития<sup>3</sup> частично выявил этот «минус», но он так и не был исправлен в ФЗ-172.

---

<sup>1</sup> Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье / отв. ред. В.В. Кулешов, М.К. Бандман; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: Наука, 1992. – 344 с.; Нижнее Приангарье: логика разработки и основные положения концепции программы освоения региона / отв. ред. М.К. Бандман, В.В. Кулешов, В.Ю. Малов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 1996. – 232 с.; **Аринчин С.А., Бандман М.К., Воробьева В.В., Ермакова Г.С., Ионова В.Д., Малов В.Ю.** Нижнее Приангарье: от разработки федеральной целевой программы к ее реализации. – Новосибирск, 1998. – 54 с. – (Препринт / Рос. акад. наук. Сиб. отд.-е. Ин-т экон. и организац. пром. пр-ва).

<sup>2</sup> Экономические аспекты разработки транспортной стратегии России : науч. докл. / рук. авт. кол. В.И. Суслов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2003. – 60 с.; **Воробьева В.В., Есикова Т.Н., Ионова В.Д., Малов В.Ю.** Пространственный аспект стратегии развития Азиатской части России: формирование Северного широтного пояса экономического развития страны / ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2004. – 46 с.

<sup>3</sup> **Вижина И.А., Есикова Т.Н., Ионова В.Д., Харитонов В.Н.** Северо-сибирский пояс нового хозяйственного освоения // Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации / [ред. кол. А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов]; ИЭОПП СО РАН. – Москва–Новосибирск: Анкил, 2009. – Гл. 8.2. – С. 203–223; **Воробьева В.В., Ионова В.Д., Малов В.Ю.** Транспортная инфраструктура // Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации / [ред. кол. А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов]; ИЭОПП СО РАН. – Москва–Новосибирск : Анкил, 2009. – Гл. 9.1. – С. 224–238.

Стратегии регионального развития не предполагают (и не должны) доведения всех предложений административных субъектов до каждого отдельно взятого проекта. Выделяются только стратегически важные, ключевые проекты, вокруг которых формируется инфраструктура, и население. Но именно они, даже будучи в подчинении государства, не всегда выдерживают сроки своего создания, так как либо государство сокращает бюджетные вливания, либо компания меняет приоритет своей деятельности. Из-за этого стратегия как целостный документ «распадается»: реализуется частично, половинчато. Зачастую «разваливаются» и отдельные проекты: объекты создаются не в заданном объеме и не в определенные сроки. В этом случае начинаются нарушения с осуществлением в первую очередь инфраструктурных проектов (транспортных и энергетических), а в конечном итоге задерживается и реализация стратегии в целом.

### 7.2.2. Что и где получилось половинчатым

Даже краткий анализ результатов реализации некоторых ключевых проектов развития экономики Сибири и Дальнего Востока, прописанных в соответствующих стратегиях, показывает их «половинчатость». Вот только несколько характерных примеров.

*Нижнее Приангарье: через тернии к... половине успеха.* В конце 2016 г. вице-премьер правительства РФ А.Г. Хлопонин заявил «Нижнее Приангарье – законченный этап. Нужно переходить к новому проекту – создавать территорию опережающего развития, в рамках которой нефтедобыча, переработка нефти, древесины. Это форпост дальнейшего развития. Сейчас необходимо решить, чтобы часть проектов реализовало государство, и чтобы сюда пришел инвестор»<sup>1</sup>.

Идея освоения Нижнего Приангарья, как составной части Ангаро-Енисейского проекта, обсуждалась начиная с 1935 г. и рассматривалась как логическое продолжение ГОЭРО в Восточной Сибири. Война остановила эти планы, но уже с 1958 г. к ним стали возвращаться. Конечно, первоочередными регионами нового освоения были более южные районы Красноярского края и Иркутской области, но идея нового широтного железнодорожного хода по правому берегу р. Ангара (как раз по территории Нижнего Приангарья) не отменялась. Наконец, в конце 80-х годов XX века в ИЭОПП, совместно с Красноярскими проектными организациями, с СОПСом и администрацией Красноярского края была начата работа по подготовке материалов для обоснования долгосрочного проекта «Нижнее Приангарье». Предполагался выход на районную планировку как инженерного документа уже перед непосредственным строительством. Основная «канва» работы над программой и итоги ее реализации освещены в монографии<sup>2</sup>.

Несмотря на трудности «лихих 90-х» эта работа совместно с рядом научно-исследовательских и проектных институтов была закончена, и 22 февраля 1997 г. вышло Постановление Правительства РФ № 203 «Об утверждении Федеральной целевой программы освоения Нижнего Приангарья». Были выделены бюджетные ассигнования на первоочередные инфраструктурные (транспортные и энергетические) проекты. Кризис 1998 г. остановил все работы, и только к 2004 г. за эту идею взялось новое руководство края. Вероятно, им не были нужны балансовые расчеты (сделанные ранее в ИЭОПП СО РАН) потребностей в трудовых и финансовых ресурсах, оценки реальных сроков создания объектов. От некоторых транспортных объектов вообще решили отка-

<sup>1</sup> <http://npriangarie.ru/2016/1976/>

<sup>2</sup> Нижнее Приангарье: 100 лет научных исследований и попытки реализации освоения / Марк Константинович Бандман. Избранные труды и продолжение начатого / под ред. д.э.н. В.Ю. Малова. – ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2014. Гл. 4. – С. 156–212.

заться (ради достижения приемлемого уровня рентабельности бюджетных средств), хотя без них часть производственных объектов просто не может функционировать. Показательно, что районная планировка, выполненная институтом ФГУП Урбанистики (Санкт-Петербург), полностью подтвердила наши предложения по пространственной структуре хозяйства Нижнего Приангарья: и главное – необходимость создания Северо-Сибирской железнодорожной магистрали по правому берегу р. Ангара.

«Доводка» Федеральной целевой программы освоения Нижнего Приангарья была поручена Институту региональной политики – организации, которая обладала «пробивной силой» в только что созданном инвестиционном фонде. Из этого фонда проект Нижнего Приангарья успел получить средства для завершения строительства Богучанской ГЭС (станция вышла на проектную мощность 3000 МВт), построены запланированные линии электропередач, вошел в строй Богучанский алюминиевый завод (производство первичного алюминия в 2016 г. около 150 тыс. т), построена автодорога до Кодинска. В сентябре 2016 г. рассматривался вопрос о создании Богучанского ЛПК (реализация двух направлений: лесобработка и целлюлозное производство) ЗАО «Краслесинвестом» с единственным учредителем и крупным инвестором Внешэкономбанком. Реализация проекта застопорилась не только по причине финансовых проблем, но главным образом из-за неправильной оценки запасов древесины на лесных участках, переданных в аренду компании «Краслесинвест». В 2012 г. была проведена экспертиза проекта и уже в первой половине 2013 г. «Краслесинвест» представил в Минпромторг изменения в приоритетный инвестиционный проект, в котором планы по производству целлюлозы отсутствуют<sup>1</sup>. Часть производственных объектов, заявленных в проекте, пока остаются только на бумаге. К ним могут быть отнесены проекты по развитию газопереработки, Тагарского ГОКа, цементного завода и ряд других объектов.

Ангаро-Енисейский кластер. Показательна судьба западной части Нижнего Приангарья: Мотыгинского, Енисейского и Северо-Енисейского административных районов. Будучи включенными в первоначально разработанную Федеральную целевую программу Нижнего Приангарья и в схему районной планировки они вошли в комплексный инвестиционный проект «Ангаро-Енисейский кластер» (АЕК). В конце 2012 г. он был представлен и обсуждался на заседании Законодательного Собрания Красноярского края. Подготовлена заявка в Инвестиционный фонд РФ на софинансирование проекта по созданию Ангаро-Енисейского кластера на 2012–2021 гг. Общая стоимость проекта составляет 272,1 млрд руб., из них большая часть – 216,4 млрд руб. – это средства частных компаний. Администрация края просит выделить на развитие инфраструктуры кластера 45,7 млрд руб. из Инвестфонда РФ и готова была направить на эти цели 10 млрд руб. из собственных средств.

Проект считается фактически одобренным Минэкономразвития РФ в рамках X Красноярского форума. Участники реализации кластера, среди которых ЗАО ЗДК «Полюс», ООО «Группа «Магнезит», ООО «Соврудник», ООО «Кингашская ГРК» и др., взяли на себя обязательства по созданию на территории края ряда крупных промышленных объектов. В их числе горнодобывающие и перерабатывающие предприятия на базе золоторудных, золотосурьмяных месторождений, тальских магнезитов, Мотыгинская ГЭС, Кингашский ГОК и ряд других. Это очень «разбросанная» территория, например, такой объект, как Кингашский ГОК Саянского района Красноярского края ни территориально (от НП около 500 км к югу), ни по экономическим связям к кластеру не относится. Но в нем заинтересована компания «Норникель», готовая выделить реальные средства.

<sup>1</sup> [http://www.sbo-paper.ru/news/archive\\_rus/39456/](http://www.sbo-paper.ru/news/archive_rus/39456/)

Кингашский проект реализует УК «Интергео» совместно с Кингашской ГРК – при поддержке правительства Красноярского края. Проект состоит из двух частей: 1) горно-обогатительный комбинат (мощность до 20 млн т руды) на единственной новой минерально-сырьевой базе сульфидно-медно-никелевого типа в Саянском районе и 2) металлургический комбинат в Зеленогорске (производство до 45 тыс. т никеля и 15,2 тыс. т меди). Сроки ввода этого крупного объекта постоянно менялись, однако по последним сведениям<sup>1</sup> администрация Саянского района получила от руководства ООО «Кингашская ГРК» подтверждение того, что планы по развитию месторождения остаются актуальными. Еще в январе 2015 г. ООО «Кингашская ГРК» получила лицензию на добычу медно-никелевых руд Верхнекингашского месторождения. Горно-обогатительный комбинат должен начать работу в 2020 г., а выход на полную проектную мощность предусмотрен в 2026 г.

Заявив о создании АЕК, правительство смогло привлечь частные инвестиции и имело основания просить дополнить их федеральными средствами. События 2014 г.: сокращение темпов роста мировой экономики и спроса на металлы, а следовательно, и снижение на них цен, в том числе и в Китае, заставили и федеральные министерства, и частные ресурсодобывающие компании пересмотреть свои планы в сфере освоения новых ресурсных баз. Это коснулось и судьбы АЕК. Сохраняется интерес лишь к золотодобывающим объектам и, что с ними непосредственно связано, к созданию моста через Енисей в районе Лесосибирска. Остается надеется, что этот мост будет спроектирован и исполнен в совмещенном (авто-железнодорожном) варианте – так как он является ключевым элементом в будущей Северо-Российской железнодорожной магистрали, заявленной в специальном разделе Транспортной стратегии РФ еще 2003 г.

Проекты освоения ресурсов Нижнего Приангарья середины 1980-х годов уже ориентировались на возможность использования нефтегазовых месторождений юга Эвенкии как для развития газо- и нефтехимии, так и для газификации городов и поселков восточных регионов России. Возможна жесткая конкуренция между регионами Сибири за «прописку» предприятия, производящего продукцию с высокой добавленной стоимостью, при очевидных для них выгодах. Рассматривались различные варианты размещения газохимического производства. Формирование в Красноярском крае новых центров газодобычи оставляет открытым вопрос о месте размещения предприятия по глубокой переработке газа (анализировались варианты размещения в районе Богучан и Нижней Поймы)<sup>2</sup>.

Однако в начале 2016 г. при совместном рассмотрении варианта размещения завода в восточных регионах Сибири администрацией города и компании «Када-НефтеГаз» была утверждена площадка в г. Саянске<sup>3</sup>. Компания выразила готовность начать промышленную добычу природного газа на разработанном Саянском месторождении, прокладке трубопровода, а также приступить к строительству завода по сжижению природного газа, что позволит осуществлять поставки по Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальскому краю. Конечной целью проекта станет строительство завода по производству метанола – сырья, имеющего огромный спектр областей переработки.

Вместе с этим в 2000-е годы появляются варианты передачи значительных объемов газа в Китай, используя как месторождения севера Иркутской области, так и Рес-

---

<sup>1</sup> <http://newslab.ru/news/666470> 20 июля 2015

<sup>2</sup> Тарасова О.В. Борьба за добавленную стоимость // ЭКО. – 2013. – № 1. – С. 117–125.

<sup>3</sup> <http://www.sayansk-city.ru/?act=News&CODE=02&n=3021>

публики Саха (Якутия). И в дополнение: вариант создания перерабатывающих предприятий на территории Китая. Оценка велась как с позиций интересов РФ, так и с позиций интересов нашего газового монополиста, организации с государственным участием, но, тем не менее, имеющим ярко выраженный коммерческий интерес. Оказалось, что при выборе варианта развития газовой отрасли в Восточной Сибири интересы монополиста совпадают с интересами Китая: наиболее выгодно с точки зрения получения максимального денежного эффекта создать газопереработку на территории КНР, а не в России. Причина очень проста и очевидна: в Китае дешевле и труд, и процесс строительства, и другие материальные затраты, а также ближе конечный потребитель. Проведение газопровода по южному варианту, позволяющему газифицировать многие населенные пункты Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края, также не отвечает интересам монополиста: получить «нужную» цену с жителей сибирской глубинки вряд ли возможно. Сегодня кто-то гордится началом реализации проекта «Сила Сибири», позволяющего диверсифицировать поставки газа, но он проходит именно по варианту, наименее отвечающему интересам населения Восточной Сибири. Хорошо, если не оправдаются наши прогнозы о местах строительства газоперерабатывающих заводов. Ждать остается недолго: строить газопроводы быстро и в самых тяжелых условиях Газпром научился.

Желание региональных властей любым способом найти инвестиции в федеральном бюджете, даже путем привлечения частных компаний в режиме «протокола о намерениях» (что не обязывает последних реально финансировать проект) понять можно. На федеральном уровне необходимо сопоставление интересов всех регионов, «участствующих» в процессе реализации проектов, учет действительных возможностей бюджета и, главное, заинтересованность корпораций реально совместно финансировать эти проекты. Поскольку этого пока не наблюдается, то проекты реализуются в лучшем случае на половину и в основном в тех регионах, которые имеют лучшие позиции в деле лоббирования своих интересов в федеральных структурах власти.

*Проекты освоения месторождений Чарской котловины* Забайкальского края связаны с освоением расположенных в непосредственной близости друг от друга ценных месторождений: Удоканское месторождения меди, Чинейское железо-титан-ванадиевое, Апсатское угольное, Катугинское редкоземельное и др. В прогнозных научных проработках 1980-х годов здесь предлагалось сформировать Удоканский промышленный узел. Однако в 1990-е годы Удоканское месторождение стало переходить «из рук в руки», менялись собственники, а реального освоения этой территории не было. Практически перестала работать и мощная геологическая организация, расположенная в пос. Чара. Затем возникает интерес к чинейским рудам. В начале 2000-х годов введена в строй железнодорожная ветка от Транссиба на ст. Чина. В 2003 г. компания «Союзметаллресурс», входящая в группу «Базовый элемент», приобретает контрольный пакет акций ОАО «Забайкалстальинвест». Однако и к этому проекту интерес пропадает и соответственно построенная дорога приходит в негодность.

Все это повлияло и на перспективы освоения Удоканского месторождения, инвестиции в развитие которого оцениваются в 238 млрд руб. (по данным ВЭБа). На эти средства принадлежащая акционерам «Металлоинвеста» Байкальская горная компания (БГК) должна была достроить железную дорогу до Удокана, ЛЭП и первую очередь ГОКа на 12 млн т руды. Лицензию на разработку месторождения получил еще в 2008 г. Михайловский ГОК. Позднее оператором проекта стала Байкальская горная компания (БГК). По последним данным Минприроды: БГК не позднее февраля 2019 г. должна

представить технический проект Удокана, еще через четыре года должна заработать первая очередь ГОКа, должна быть построена инфраструктура, а на втором этапе развития металлургические и электролизные производства. Затраты на реализацию второй части проекта и сроки его ввода Минприроды не сообщает. Остается до конца нерешенным вопрос энергетического обеспечения. Проект Удокана еще не завершен. Внешэкономбанк (ВЭБ) выделит в январе-феврале 2017 г. 140 млн долл. на завершение проектных работ по этому объекту<sup>1</sup>.

Однако по другим сведениям: бюджет 2016 г., а также проект бюджета на очередной финансовый год и на плановый период не предусматривают финансирование Удоканского месторождения, принадлежащего Алишеру Усманову, сообщает «Интерфакс»<sup>2</sup>. По информации агентства, ответ об отсутствии финансирования дал Минфин на письмо Минэкономразвития о возможности господдержки проекта освоения Удокана. Минэкономразвития запрашивало позицию Минфина на этот счет, реализуя соответствующее поручение президента РФ. В сообщении «Интерфакса» также говорится, что Минфин не получал предложений включить мероприятия по строительству железной дороги к Удокану в инвестпрограмму ОАО «РЖД».

Таким образом, «Байкальская горная компания» не планирует начать добычу меди на Удоканском месторождении раньше 2021 г. «Повис в воздухе» и такой объект, как участок железной дороги до Удокана, часть которого была уже ранее построена, но впоследствии пришла в негодность. Рыночные условия заставили компанию изменить свои планы, игнорируя любые стратегии.

Более удачно складывается судьба Аpscатского угольного разреза: первая в 2016 г. относительно крупная партия угля пошла на экспорт через порт Ванино в Японию. Выход на объем в 3 млн т, вероятно, потребует подъездную железную дорогу, а это уже другая цена угля.

**Комплексный инвестиционный проект строительства железнодорожной линии «Элегест – Кызыл – Курагино».** Планы строительства железной дороги в Туву существуют давно: первый проект был в 1982 г. В 2006 г. правительство республики обратилось с заявкой в Инвестиционный фонд РФ, и в 2007 г. Правительственная комиссия по инвестиционным проектам планы одобрила. Ожидалось, что непосредственно строительство начнется в 2009 г. и к 2012 г. железнодорожная магистраль длиной почти 500 км свяжет гг. Курагино и Кызыл. Половина дороги пройдет по территории Красноярского края. Стоимость проекта 98,8 млрд руб. Реализация проекта позволит ввести в хозяйственный оборот месторождения Казырской группы железорудных месторождений, а также медно- и золоторудное месторождения на юге Красноярского края<sup>3</sup>.

Однако только в 2013 г. в рамках X Красноярского экономического форума было подписано четырёхстороннее соглашение между Министерством транспорта РФ, Правительствами Красноярского края и Республики Тыва, ЗАО «Тувинская Энергетическая Промышленная Корпорация» (ТЭПК) о строительстве железнодорожной линии. Ветка должна связать единую систему дорог с Элегестским угольным месторождением в Туве. Инвестиции в проект оценивались в 195 млрд руб., пропускная способность железной дороги должна составить около 27 млн т. Проект включает четыре объекта: развитие Элегестского угольного месторождения, строительство железной дороги Элегест – Кызыл – Курагино, морского порта Ванино и электростанции в Республике Тыва.

<sup>1</sup> <https://www.chita.ru/news/96908/>

<sup>2</sup> <https://www.chita.ru/news/87818/>

<sup>3</sup> <https://rg.ru/2007/03/27/reg-enisey/doroga.html>



Прогнозные сроки реализации проекта: 2013–2018 гг., введение двух пусковых комплексов (порт Ванино и угольное месторождение) было запланировано на 2015 г.

Далее меняются и сроки ввода и стоимости строительства. В 2015 г. правительством было одобрено выделение 86 млрд руб. из Фонда национального благосостояния, а общая стоимость железной дороги Элегест – Кызыл – Курагино протяжённостью 410 км составила 217,2 млрд руб. И поскольку проект комплексный, теперь под вопросом не только строительство дороги, но и создание угольного терминала в морском порту Ванино, а также разработка Элегестского каменноугольного месторождения. Начало его освоения ТЭПК планирует не раньше 2018–2019 гг., а выход на проектную мощность (с объёмами перевозок угля 12 млн т) не ранее 2020 г. Таким образом, сроки сдачи всех объектов в эксплуатацию уже неоднократно корректировались начиная с 2010 г., а стоимость проекта за всё время обсуждений растёт<sup>1</sup>. ТЭПК Руслана Байсарова купила проектную документацию на строительство железной дороги Кызыл – Курагино, которая продавалась в рамках реализации имущества обанкротившейся «Енисейской промышленной компании» (ЕПК).

Не завершён первый этап реализации проекта, а в правительстве республики Тыва пытаются обосновать необходимость реализации второго этапа строительства железной дороги «Кызыл – Курагино», т.е. в продлении линии через Туву в Монголию и Китай. Это железнодорожное сообщение поможет в освоении минерально-сырьёвого потенциала не только Тувы, но и западной Монголии, а также решит проблему развития транспортной инфраструктуры этой территории<sup>2</sup>.

По последним данным Минэкономики Тувы, строительство железнодорожной ветки, разработка угольного бассейна и строительство порта на Дальнем Востоке в рамках проекта «Кызыл–Курагино» потребует: из Фонда национального благосостояния РФ – 86,9 млрд руб. (40%), заемные средства на 20 лет – 76 млрд руб. (35%), средства ЗАО «ТЭПК» – 54,3 млрд руб. (25%). Вложения в проект планируется окупить за 15 лет. В связи со сложной экономической ситуацией, сложившейся в стране, ЗАО «ТЭПК» прорабатывает сейчас вопрос о привлечении заемных средств.

Так что, судя по официальной информации, разговора о закрытии проекта строительства железнодорожной линии «Кызыл – Курагино» не должно быть. Глава Республики Тыва считает, что проект «Кызыл – Курагино» прошел точку невозврата, потому что инвесторы уже вложили в него 10 млрд руб., завершены археологические раскопки вдоль будущей дороги, а Президент России Владимир Путин 20 декабря 2011 г. вбил первый символический костыль в шпалу на участке около Кызыла.

И все же: Минрегионразвития РФ еще в 2012 г. исключило железную дорогу в Туву из перечня инвестпроектов, которым оказывается господдержка за счет средств Инвестиционного фонда РФ. Вряд ли стоит ожидать интенсификацию его строительства до 2019 г.: чемпионат мира по футболу, универсиада в Красноярске и, возможно другие события опять окажутся более актуальными для и так скромных инвестиционных возможностей федерального бюджета.

Что касается других составляющих проекта: роста провозной способности участка Абакан – Тайшет и создание новых перегрузочных мощностей в порту Ванино, то они реализуются индивидуально, поскольку не связаны исключительно с тувинским углем: они имеют общероссийское и, может быть оборонное значение. Уголь же

<sup>1</sup> [http://risk-inform.ru/article\\_6032.html](http://risk-inform.ru/article_6032.html)

<sup>2</sup> <http://plusinform.ru/main/8722-otkrytaya-tema-na-kakom-etape-nahoditsya-proekt-stroitelstva-zheleznoy-dorogi-kyzylkuragino.html>

из Тувы, возможно, будет перенаправлен непосредственно в Китай через Монголию, но это уже совсем другой проект.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что проект был вписан в стратегии исключительно по «политико-национальным» интересам, а реальных денег никто и не планировал. Тем более частная компания. Однако «половинка» проекта реализуется: правда, не в том регионе, ради развития которого он «продавливался» в федеральных управленческих структурах. Справедливости ради стоит отметить, что в настоящее время (май 2019 г.) этот проект опять «всплыл» как абсолютно необходимый для развития Тувы и опять идет его лоббирование в высших эшелонах власти. К сожалению, никаких количественных оценок его народно-хозяйственной значимости и последствий для региональных экономик соседей и транспортного комплекса азиатской части России проводить не предполагается.

\* \* \*

Современные стратегии социально-экономического развития Сибирского и Дальневосточного федеральных округов разрабатываются в условиях всё большего отставания показателей развития восточных регионов от средних по стране. В первую очередь это касается условий жизни населения, низкий их уровень обусловил значительный миграционный отток. Поэтому главная цель всех этих документов: обеспечение повышения уровня и качества жизни населения за счет темпов роста ВРП. В свою очередь, увеличение валового регионального продукта может быть обеспечено ростом производительности труда, масштабным технологическим перевооружением, интенсивным использованием инновационных технологий.

Очень важной целью таких стратегий была попытка объединения усилий регионов в части обеспечения согласованности, сбалансированности тех региональных долгосрочных программ, прогнозов, проектов, которые разрабатывались на уровне отдельных субъектов Федерации. В 2007–2008 гг. Минэкономразвития РФ в рамках работы над Комплексной программой долгосрочного развития на период до 2020 г. обязало все субъекты Федерации представить свои региональные прогнозы на этот период по трем вариантам народно-хозяйственного прогноза и по достаточно широкому кругу показателей. Свод этих показателей путем механического сложения прогнозных данных показал заметное превышение суммарного результата над сводными показателями народно-хозяйственного прогноза, разработанного Минэкономразвития РФ. Особенно это касалось темпов роста инвестиций в основной капитал: для реализации всех региональных прогнозов среднегодовые темпы роста инвестиций необходимо было увеличить на 2 п.п. даже по сравнению с очень оптимистическими показателями, заложенными в Комплексной программе. В этой связи можно сделать вывод, что региональные стратегии как федеральных округов, так и отдельных субъектов Федерации, в большей мере представляют собой потенциальные проекты каждого из регионов, реализация которых потребовала объемы инвестиций, намного превышающие собственные возможности округов и субъектов федерации.

Неявной, но очевидной целью разработки региональных стратегий была попытка обосновать необходимость увеличения федеральной поддержки: статус Федеральной целевой программы позволял надеяться на дополнительное федеральное финансирование. Аналогичные цели ставили и инициаторы разработки долгосрочных программ отдельных субъектов Федерации – не случайно выполнение этих работ для повышения их статуса чаще всего поручалось различным московским и Санкт-Петербургским организациям.

Следует отметить, что ни одна из разрабатывавшихся стратегий не стала причиной, или «родителем», того или иного крупного инвестиционного проекта. То, что было реализовано, было бы реализовано и в условиях отсутствия этих документов. Причины нереализации или неполной реализации тех или иных проектов также находятся за рамками содержания стратегий и не обусловлены их качеством. Главная причина: все стратегии разрабатывались для преимущественно оптимистического сценария развития экономики страны в целом, не включавшего в себя событий, приведших к двум последним экономическим кризисам. Второстепенная, но тоже очень важная причина – для реализации стратегий развития восточных регионов страны главным необходимым условием был прежде всего сдвиг на восток инвестиционной активности, в то время как в текущем десятилетии имела место противоположная тенденция: объекты сочинской олимпиады, чемпионат по футболу, Крым и сопряженные с ним проекты привели к заметному падению восточных регионов в суммарных инвестициях.

Стратегия долгосрочного развития РФ начала XXI века разрабатывалась в условиях очень высокого уровня оптимизма в части темпов роста экономики страны в целом, приведшего впоследствии к постановке на самом высоком уровне задачи удвоения ВВП за 10-летний период. Расчеты, выполнявшиеся в ИЭОПП СО РАН в 2003 г., показали недостижимость этой цели за такой срок. И по факту оказалось, что первооснова всех региональных стратегий – народно-хозяйственный прогноз – оказалась несостоятельной, что автоматически обусловило несостоятельность и региональных стратегий, поскольку для них, и особенно для восточных регионов, народно-хозяйственные факторы и условия имеют намного большую значимость, чем чисто региональные.

Несмотря на декларируемый приоритет инновационных технологий и социальную направленность, во всех стратегиях фактически сохранялась ориентация на освоение природных ресурсов Сибирского и Дальневосточного округов. В этой части имеет место максимальный уровень реализации поставленных целей – добыча нефти и газа увеличилась на порядок, быстро росли объемы добычи угля, развивалась сеть магистральных трубопроводов, достаточно быстро росли объемы перевалки грузов в дальневосточных портах. Во всех этих случаях явно доминируют народнохозяйственные приоритеты и интересы внешних для региона инвесторов, а не региональные интересы. Характерный пример – строительство газопровода «Сила Сибири» в обход и без ответвлений в города и населенные пункты Байкальского региона, хотя в Стратегиях предполагалась газификация этих регионов.

Российские железные дороги и другие транспортные организации сильно переоценили возможности международного транзита Европа – Азия по территории России. Здесь предупреждения ИЭОПП сбылись в точности: возможности маневра тарифами на морском транспорте существенно превышают возможности изменения тарифов на Транссибе и/или СМП<sup>1</sup>. Поэтому во всех стратегиях этот фактор роста экономики Азиатской России всегда переоценивался. Проект Северо-Сибирской железной магистрали, хотя и вписывался даже в транспортную стратегию (ее оборонную составляющую), не был реализован, так как государственных (бюджетных) средств выделено не было: всегда находились «неотложные дела» более высокой значимости.

---

<sup>1</sup> Малов В.Ю., Павлов В.Н., Пилясов А.Н., Ткаченко В.Я. Сравнение конкурентных преимуществ вариантов транспортных коридоров «Азия – Европа» (использование аппарата нечетких множеств) // Проблемные регионы ресурсного типа: Азиатская часть России / отв. ред. В.А. Ламин, В.Ю. Малов; ИЭОПП, Ин-т систем энергетики им. Л.А. Мелентьева, Ин-т истории, СО РАН. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005. (Интеграционные проекты СО РАН. Вып. 4.) – Гл. 13. – С. 274–289.

Все стратегии ориентировались на внедрение новых транспортных средств – как на речном флоте, так и в авиации. К сожалению, частные компании в этом оказались не заинтересованы, а правительство не имело возможности (или желания) стимулировать этот процесс. Поэтому большинство «медвежьих углов» таковыми и остаются. Транспортная доступность если и повысилась, то по причине сокращения числа населенных пунктов, а не качественного улучшения связанности социального пространства.

Отметим также, что по включенным в Стратегии конкретным проектам нет обоснования их народно-хозяйственной и коммерческой эффективности, что делает невозможным и реализацию ГЧП, о котором говорится в каждой из стратегий, но только в качестве пожелания. Формат стратегии, к сожалению, не предполагает выкладки подобного рода, что позволило бы сопоставить интересы каждого из участников ГЧП: государство, компания, регион, население. Итак:

1. Современные стратегии социально-экономического развития Сибирского и Дальневосточного федеральных округов разрабатываются в условиях все большего отставания показателей развития восточных регионов от средних по стране. Очень важной целью таких стратегий была попытка объединения усилий регионов в части обеспечения согласованности, сбалансированности тех региональных долгосрочных программ, прогнозов, проектов, которые разрабатывались на уровне отдельных субъектов Федерации. В 2007–2008 гг. Минэкономразвития РФ в рамках работы над Комплексной программой долгосрочного развития на период до 2020 г. обязало все субъекты Федерации представить свои региональные прогнозы на этот период по трем вариантам народно-хозяйственного прогноза и по достаточно широкому кругу показателей. Свод этих показателей путем механического сложения прогнозных данных показал заметное превышение суммарного результата над сводными показателями народнохозяйственного прогноза, разработанного Минэкономразвития РФ. Особенно это касалось темпов роста инвестиций в основной капитал: для реализации всех региональных прогнозов среднесрочные темпы роста инвестиций необходимо было увеличить на 2 п.п. даже по сравнению с очень оптимистическими показателями, заложенными в Комплексной программе. В этой связи можно сделать вывод, что региональные стратегии как федеральных округов, так и отдельных субъектов Федерации, в большей мере представляют собой потенциальные проекты каждого из регионов, реализация которых потребовала бы объемы инвестиций, намного превышающие собственные возможности округов и субъектов федерации.

2. Ни одна из разрабатывавшихся стратегий не стала причиной, или «родителем», того или иного крупного инвестиционного проекта. То, что было реализовано, было бы реализовано и в условиях отсутствия этих документов. Причины нереализации или неполной реализации тех или иных проектов также находятся за рамками содержания стратегий и не обусловлены их качеством. Главная причина: все стратегии разрабатывались для преимущественно оптимистического сценария развития экономики страны в целом, не включавшего в себя событий, приведших к двум последним экономическим кризисам. Второстепенная, но тоже очень важная причина – для реализации стратегий развития восточных регионов страны главным необходимым условием был прежде всего сдвиг на восток инвестиционной активности, в то время как в текущем десятилетии имела место противоположная тенденция: объекты сочинской олимпиады, чемпионат по футболу, Крым и сопряженные с ним проекты привели к заметному падению восточных регионов в суммарных инвестициях.

3. Следует отметить, что не смотря на декларируемый приоритет инновационных технологий и социальную направленность, во всех стратегиях фактически сохранялась ориентация на освоение природных ресурсов Сибирского и Дальневосточного округов. В этой части имеет место максимальный уровень реализации поставленных целей – добыча нефти и газа увеличилась на порядок, быстро росли объемы добычи угля, развивалась сеть магистральных трубопроводов, достаточно быстро росли объемы перевалки грузов в дальневосточных портах.

4. РЖД и другие транспортные организации сильно переоценили возможности международного транзита Европа – Азия по территории России. Здесь предупреждения ИЭОПП сбылись в точности: возможности маневра тарифами на морском транспорте существенно превышают возможности изменения тарифов на Транссибе и/или СМП [Малов, Павлов, Пилясов...]. Поэтому во всех стратегиях этот фактор роста экономики Азиатской России всегда переоценивался. Проект Северо-Сибирской железной магистрали, хотя и вписывался даже в транспортную стратегию (ее оборонную составляющую), не был реализован, так как государственных (бюджетных) средств выделено не было: всегда находились «неотложные дела» более высокой значимости.

5. Все стратегии ориентировались на внедрение новых транспортных средств – как на речном флоте, так и в авиации. К сожалению, частные компании в этом оказались не заинтересованы, а правительство не имело возможности (или желания) стимулировать этот процесс. Поэтому большинство «медвежьих углов» таковыми и остаются. Транспортная доступность если и повысилась, то по причине сокращения числа населенных пунктов, а не качественного улучшения связанности социального пространства.

6. По включенным в Стратегии конкретным проектам нет обоснования их народнохозяйственной и коммерческой эффективности, что делает невозможным и реализацию ГЧП, о котором говорится в каждой из стратегий, но только в качестве пожелания. Формат стратегии, к сожалению, не предполагает выкладки подобного рода, что позволило бы сопоставить интересы каждого из участников ГЧП: государство, компания, регион, население.

В целом следует отметить, что рыночные критерии частных (и даже государственных) компаний не позволяют реализовывать крупные инфраструктурные (транспортные и энергетические) инвестиционные проекты, без которых невозможно промышленное освоение ресурсов Азиатской России. Следовательно, никакого реального «сдвига на Восток» ожидать не приходится. А это уже потенциальная угроза территориальной целостности страны в XXI веке, учитывая резкий (и, главное, устойчивый) экономический рост некоторых наших восточных соседей. Еще в позапрошлом веке уже было замечено: «Если эта дальняя окраина должна принадлежать России, то ее следует заселять русскими, хотя бы это стоило Правительству немалых затрат, ежели нет, то лучше теперь уступить ее Китаю, потому что отстоять ее от стихийного завоевания многомиллионным соседом одними лишь войсками невозможно, и отпадение этой окраины от России будет лишь вопросом времени. Действительно, «нет ничего нового под солнцем».

«Планируйте, иначе спланируют Вас»<sup>1</sup>. Вот так образно и емко можно сформулировать основную мысль американского экономиста Р. Акоффа, который более 70 лет тому назад начал свои плановые исследования сначала в области военных операций, а потом и в области корпоративной (хозяйственной) деятельности. При этом неоднократно подчеркивая, что сам процесс планирования связан не столько с формой собственности – общественной или частной – сколько с ростом обобществления самого процесса произ-

<sup>1</sup> «Plan or be planned for». Рассел Акофф. Планирование будущего корпораций. – М.: Прогресс. 1985.

водства и с возрастающей ролью государства во всех сферах жизни населения. Не исключаем, что эти выводы сформировались как в результате реформ президента Ф. Рузвельта, на которого большое влияние оказывали идеи Д.М. Кейнса и деятельность Д. Гэлбрейта, так и знакомство с результатами первых советских пятилетних планов. Забвение плановой деятельности в начале 90-х годов прошлого века, ликвидация органов государственного планирования как не отвечающей рыночной парадигме младореформаторов, нанесли огромный ущерб экономике страны, что сказывается и в настоящее время.

Конечно, планировать вплоть до отдельного типа гвоздя не следует, но иметь представления о перспективной структуре экономики на далекую перспективу в разрезе отраслей и регионов крайне желательно. Пусть это будет план-прогноз, не столько как директивное задание, но как ориентиры для частных компаний, как основные параметры регулируемого, не стихийного рынка. Иначе участвовать в мирохозяйственной системе нам придется подчиняясь «их» правилам, по «их» ценам и, соответственно, в большей степени реализуя «их» интересы, что никак не соответствует стратегии национальной безопасности.

### 7.3. СТРАТЕГИЯ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: АРГУМЕНТЫ «ЗА»

В Стратегии развития Сибири до 2020 г. предполагалось, что темпы роста экономики региона начиная с 2012 г. будут выше средних по стране, что гарантирует достижение к 2020 г. среднероссийских показателей развития. В документе формулировалась цель «преодоления отставания развития социального сектора и превращения регионов Сибири в территорию комфортного проживания и успешного ведения бизнеса».

Но следует признать, что задача темпов развития не была решена, более того, в последние годы роль Сибирского федерального округа в экономической активности страны постепенно снижается. Сокращается вклад макрорегиона в создаваемую добавленную стоимость страны, доля валового регионального продукта в 2010 г. была 11,0%, в 2016 г. она составила 10,3% (таблица 7.6). Уменьшается часть инвестиционных ресурсов развития, привлекаемых в регион, и вес накопленных основных фондов. С 2010 г. доля СФО в инвестициях в основной капитал и в стоимости основных фондов стала меньше на 1,2 п.п. Не сокращается, а даже несколько увеличивается отставание региона в обобщающих показателях производительности труда и эффективности производства. Валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения в 2010 г. составлял 81,3%, а в 2017 г. он снизился до 78,2% от среднероссийского уровня.

Таблица 7.6

#### Доля Сибирского федерального округа в показателях экономического развития страны, %

Показатель	2005	2010	2015	2016	2017
Население	13,6	13,5	13,2	13,2	13,1
Среднедушевые денежные доходы (отношение к среднероссийскому уровню)	83,2	79,2	77,4	77,2	76,1
Валовой региональный продукт	10,8	11,0	10,4	10,3	–
Валовой региональный продукт на душу населения	79,3	81,3	78,6	78,2	–
Инвестиции в основной капитал	9,6	10,7	10,0	9,8	9,5
Стоимость основных фондов	10,7	9,7	7,7	8,4	8,5

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018 г.