

УДК 332.14(571.1/.5)

Development of Siberia. What to do While the «Window of Opportunity» is Open Yet

Aleksandr V. Uss*

*Chairman of the Krasnoyarsk Krai Legislative Assembly
110 Mira, Krasnoyarsk, 660009, Russia*

Received 15.12.2014, received in revised form 15.01.2015, accepted 16.02.2015

The problems of economic, social and infrastructural Siberia development are discusses in article. The necessity of an active state policy regarding the Siberian territories development, including the policy of localization resources companies' activities in the presence territories; intergovernmental relations changes; expansion of the "economic freedom" zone is shown in paper. The risks of Siberia development related to federal center policy inconsistent and the increasing industrial potential, infrastructure and human capital degradation are discusses in article.

Keywords: public policy, economic development, Siberia, development institutions.

Research area: economics.

Развитие Сибири: что делать, пока не закрылось «ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ»

А.В. Усс

*Председатель Законодательного собрания
Красноярского края
Россия, 660009, Красноярск, пр. Мира, 110*

В статье обсуждаются проблемы экономического, социального, инфраструктурного развития Сибири. Показана необходимость активной государственной политики в отношении развития сибирских территорий, включая политику локализации деятельности крупных сырьевых компаний на территориях присутствия; изменения в межбюджетных отношениях; расширение зоны «экономической свободы». Обсуждаются риски развития Сибири, связанные с непоследовательностью политики федерального центра и нарастающими процессами деградации промышленного потенциала, инфраструктуры и человеческого капитала.

© Siberian Federal University. All rights reserved

* Corresponding author E-mail address: uss@sobranie.info

Ключевые слова: государственная политика, экономическое развитие, Сибирь, институты развития.

Научная специальность: 08.00.00 – экономические науки.

Комплексное освоение Сибири и Дальнего Востока остается важнейшей геополитической и социально-экономической задачей России, залогом устойчивого развития страны в XXI веке. Движение России на Восток, начатое в XVI–XVIII в. и активно развернувшееся в XIX и XX веках, было прервано в период катастрофических социально-экономических трансформаций 90-х годов, приведших к распаду Советского Союза. Затянувшаяся пауза в развитии Сибири и Дальнего Востока существенно ограничивает перспективы развития страны и постепенно превращает макрорегион в экономическую и социальную периферию. Все это приводит к снижению темпов развития страны и увеличивает глобальные политические и экономические риски для России.

Проблемы и возможности развития Сибири обсуждаются в постсоветской России более 20 лет, но, к сожалению, так и не вышли на этап системных и масштабных государственных решений. При этом барьером является не столько недостаток новых знаний о Сибири, сколько «дефицит» политической воли и эффективных экономических и институциональных решений. Предложенные в статье идеи не принципиально новые и уже обсуждались автором в различных публикациях, что не лишает актуальности сам текст статьи. Я попытаюсь обосновать свое отношение к Сибири как к территории развития, на которой должны разворачиваться перспективные производственные, социально-культурные, управленческие практики, должна создаваться конкурентная среда для бизнеса, развиваться инициатива и местное самоуправление – формироваться новая

общественно-государственная политика развития страны.

Что дает Сибирь стране и миру

Макрорегион Сибирь – это гигантская территория площадью 12,4 млн км² от Уральских гор до Тихого океана, на которой находятся 7 % общемировых разведанных запасов платины, по 9 % свинца и угля, 10 % нефти, 14 % молибдена, 21 % никеля и 30 % газа. Лесные массивы Сибири и Дальнего Востока по своей площади превышают амазонские, а запасы пресной воды здесь в 1,2 раза больше, чем в США, и более чем в 2,3 раза превышают запасы стран ЕС; поэтому макрорегион во многом определяет глобальную экологическую ситуацию, мировой баланс углекислого газа и кислорода, глобальные климатические изменения.

Не меньшее значение регион имеет и для экономики страны. В настоящее время Сибирь и Дальний Восток создают 74 % от всего экспорта России (390 млрд из 527 млрд дол.), обеспечивая более половины всех поступлений в федеральный бюджет.

Однако на этой же территории в последние годы все более ярко проявляются и крайне тревожные отрицательные тенденции – сворачивается машиностроительный комплекс, деградирует социальная сфера, растет отрицательное сальдо миграции, усиливаются миграционные настроения среди высокообразованной активной молодежи; формируется общий негативный имидж Сибири как «холодной пустыни».

Региону жизненно необходима новая стратегия развития – реализация комплекса мер по стимулированию экономической и со-

циальной активности. Иначе «окно возможностей», в рамках которого существующий производственный, ресурсный и человеческий потенциал Сибири может быть обращен в «фактор развития», начнет закрываться, а конвертация потенциала Сибири в новый уровень ее социально-экономического развития станет проблематичной. Усиление на глобальном пространстве конкуренции поставщиков природного сырья из Азии, Африки, Латинской Америки, разработка сланцевых месторождений углеводородов, производство биотоплива и развитие альтернативной энергетики – это тревожные для Сибири и России в целом сигналы...

Окно возможностей развития Сибири определяется не только внешними, но и внутренними факторами – изнашивается созданная в советские времена производственная, транспортная и социальная инфраструктура, но главное – Сибирь в общественном сознании перестает восприниматься как территория развития страны, а превращается в ее экономическую и социальную периферию. Еще 5 лет одних разговоров о развитии Сибири и Дальнего Востока, не подкрепленных масштабными и эффективными действиями государства и бизнеса, закроют перспективы развития данных территорий силами России.

Недалековидность или колониализм?

Исторический опыт России наглядно показывает, что при разумной экономической политике не только добыча сырья, но и традиционные виды хозяйствования могут быть вполне эффективны в жестких природно-климатических условиях Сибири. Так, в начале XX века использование дифференцированного транспортного тарифа на железнодорожные перевозки привело к тому, что рынки Западной Европы оказались под угрозой из-за экспансии высококачественных

сельскохозяйственных товаров из Сибири – пшеницы, льна, пеньки, сливочного масла и пр.

Однако почему-то в практике сегодняшних управленческих решений такая очевидная истина, как учет особенностей территории в интересах ее развития, слишком часто игнорируется. Реализация даже высокорентабельных сырьевых проектов идет с трудом, а их запуск далеко не всегда приносит, казалось бы, очевидные социально-экономические дивиденды территориям. Примером может служить ввод в эксплуатацию крупнейшего Ванкорского нефтяного месторождения в Красноярском крае, где это событие совпало с тем, что краевой бюджет стал дефицитным. При этом цены на горюче-смазочные материалы (при наличии собственного нефтеперерабатывающего завода!) оказались одними из самых высоких не только в Сибири, но и в стране.

Такой подход объективно вступает в противоречие не только с интересами Сибири и сибиряков, но и с национальными интересами страны в целом. Если мы рассматриваем Сибирь как зону опережающего экономического роста, необходимо всерьез задуматься о создании здесь долгосрочных перспектив, расширении возможностей генерации доходов и получении значительных мультипликативных эффектов. Только поддержание существующих и создание новых производств, модернизация транспортно-энергетической и социальной инфраструктуры способны превратить Сибирь в быстроразвивающийся, перспективный регион России, который привлекает инвестиции и людей.

Локомотивам развития – грамотное управление!

Главными экономическими игроками на территории Сибири являются крупные

сырьевые компании; очевидно, что именно им суждено стать и локомотивами ее комплексного стратегического развития. Сегодня эти компании обладают наибольшими финансовыми возможностями, современными управленческими практиками и реальным опытом международного экономического сотрудничества. Только им под силу привлечь значительные инвестиционные ресурсы, обеспечить организацию и логистику всего комплекса работ по освоению природных богатств Сибири.

На первом этапе именно сырьевые компании будут обеспечивать экономический рост Сибири, который также включает в себя создание современного сервисного промышленного сектора, необходимого для реализации сырьевых проектов. На втором этапе нужно усиливать требования к локализации деятельности компаний, включая создание вместе с зарубежными партнерами предприятий по производству горной техники, нефтегазового оборудования, строительной и дорожной техники. Введенные экономические санкции помогут переломить сложившуюся ориентацию крупных компаний на импорт технологий и оборудования и создадут условия для их производства на территории Сибири и России. При этом необходимо повышать степень переработки добываемого сырья и увеличивать формируемую добавленную стоимость.

Это значит, что стратегические планы и оперативная деятельность сырьевых компаний потребуют грамотного и тонкого регулирующего воздействия со стороны государства в интересах общества в целом, потому что простая экономическая эффективность объективно заставляет компании снижать производственные, транспортные, технологические и социальные издержки, минимизировать налоговые отчисления. На мой взгляд, в России должны использоваться специальные стиму-

лы, которые принуждали бы предприятия сырьевого сектора ориентироваться не на быструю коммерческую отдачу (деньги в бюджет, на счета хозяйствующих субъектов и их бенефициаров), а на системный позитивный эффект от политики эффективного протекционизма и развития кооперационных связей в рамках национальной экономики в целом и регионов присутствия в частности.

Необходимо преодолеть разрывы в «экономическом теле» страны между секторами экономики и между регионами. Нельзя считать нормальной ситуацию, когда ресурсодобывающие компании закупают за рубежом современные технологии и оборудование, оставляя без заказов отечественное машиностроение; когда российские инновации не востребованы производством внутри страны, но, будучи проданы за рубеж, работают на развитие экономики других стран.

Опыт Норвегии, создавшей сильный ресурсодобывающий сектор, показывает, что при правильной государственной политике в стране можно с нуля создать высокотехнологичную нефтегазовую отрасль и обеспечивающий ее сектор передового машиностроения. За 20 лет Норвегия стала не только одним из значимых игроков в области добычи нефти и газа, но и мировым лидером в производстве технологических инноваций для нефтегазовой промышленности. Не менее успешным можно считать опыт развития и таких сырьевых регионов, как Аляска, провинции Канады, Австралии. Все эти богатые ресурсами территории отличаются сегодня высокими подушевыми доходами населения, комфортными условиями жизни, понятной и привлекательной перспективой.

Во всех названных случаях важнейшим элементом стратегии развития территории стала ориентация на долгосрочную перспективу – стратегия базировалась на понимании

того, что сырьевые регионы должны «жить долго и счастливо» и после исчерпания добываемых природных ресурсов. Во всех этих территориях были созданы специальные пакеты управленческих инструментов, настроенные таким образом, чтобы направлять рентные сверхдоходы добывающих компаний на развитие территории.

Важнейшие шаги

Главным условием более существенного вклада сырьевого сектора в ускоренное развитие территорий Сибири и Дальнего Востока является эффективное сочетание государственного регулирования экономического развития и либерализации условий для деятельности бизнеса. Полагаю, необходимо выстроить более продуктивный в отношении регионов баланс интересов федерального центра, территорий и крупных компаний, сделать серьезные шаги для упрощения принятия решений по вопросам недропользования и для более активного участия в этом самих территорий.

Можно последовать принципам «Ресурсной хартии» (Natural Resource Charter) в отношении использования невозобновляемых природных ресурсов, обратиться к опыту Норвегии, Канады, Австралии, которые более жестко определяют нормы локализации деятельности сырьевых компаний.

Необходимо всерьез задуматься и о возврате к «правилу двух ключей», чтобы принятие решений в отношении недропользователей в полной мере учитывало интересы как страны в целом, так и территорий. Необходимо расширить полномочия сибирских регионов в определении доступа к месторождениям природных ископаемых и схем их разработки. Это означает, что должны быть введены нормы на закупки материально-технических ресурсов в регионе, на размещение заказов

для промышленных предприятий, на разворачивание исследовательских и проектных работ в университетах и научных институтах. Более того, необходимо создать специальные центры подготовки кадров, которые позволят включить местное население в деятельность компаний.

Следует пересмотреть политику налоговых льгот и те формы уплаты налогов, которые позволяют компаниям минимизировать свои выплаты в региональные бюджеты. Особенно важным политическим и экономическим решением было бы размещение головных офисов крупных экспортно-ориентированных компаний в регионах по месту их основной деятельности.

По моему убеждению, в регионах Сибири имеет смысл создать специальные консультативные органы – своего рода советы по развитию территорий – с участием представителей крупного бизнеса. Они должны понимать, что сибирские регионы – это не только «территории присутствия», это прежде всего территории экономической и социальной ответственности сырьевых компаний. Такой подход должен соответствующим образом отражаться на наполнении региональных бюджетов.

Не менее важно повысить уровень конкуренции в минерально-сырьевом секторе. Сегодня здесь удручающе низок удельный вес малых и средних предприятий, и, на мой взгляд, это ведет к утрате инициативы, соревновательного духа. Причины лежат на поверхности – монополизм, отсутствие готовых инвестиционных проектов, крайняя сложность разрешительных процедур. Даже в такой традиционной для Сибири сфере, как золотодобыча, конкурентная среда сейчас крайне неблагоприятная. Понятия «вольный принос», «золотоприемная касса» звучат как экзотика прошлых веков. На допуск к этому виду деятельности у нас уходят годы. В то

же время, к примеру, в Австралии для этого достаточно уплатить разовый сбор в 30 дол. Расширение так называемых горных свобод, корректировка законодательства о недрах, водных и лесных ресурсах придадут предпринимательской деятельности в этой сфере утраченную привлекательность, усилят здоровую конкуренцию, будут способствовать притоку в Сибирь сильных инициативных людей, которые всегда были главной движущей силой освоения этого сурового края.

За пределами минерально-сырьевого сектора

Ускоренное комплексное развитие сибирских территорий немыслимо без формирования здесь благоприятных условий для широкого спектра традиционных видов хозяйствования. За счет государственных инвестиций можно реализовать крупные инфраструктурные проекты, но живую ткань экономики должен создавать бизнес, который ориентирован на эффективность своих вложений. Его стимулирование неизбежно потребует использования льготных систем налогообложения для территорий опережающего развития, а также пересмотра тарифной политики в обеспечивающих отраслях.

О тарифах необходимо сказать особо. Как известно, рост экономики стран Юго-Восточной Азии во многом предопределило наличие дешевой рабочей силы. Чем же может ответить Сибирь? Ее естественным конкурентным преимуществом является, в частности, низкая себестоимость углеводородов и электроэнергии. Но мы упорно не

желаем это использовать, выводя внутренние цены на уровень мировых, а где-то даже и перекрывая их. Разговоры же о дифференцированном транспортном тарифе, который открыл миру Сибирь во времена Столыпина, вызывают в лучшем случае снисходительную улыбку.

Неудивительно, что сельскохозяйственная продукция сибирских регионов, которая после открытия Транссиба обрушила рынки Западной Европы, сейчас становится неконкурентоспособной уже на половине пути к границе, а в лесной отрасли под вопросом скоро может оказаться даже изготовление бальневых прищепок. И таких примеров можно приводить сколько угодно. Только убрав завалы псевдорыночной стихии, опираясь на накопленный позитивный опыт косвенного государственного регулирования экономики, можно создать действенные стимулы для ее фронтального и взрывного роста. Объективные предпосылки к тому в Сибири есть.

Нужно подумать о привлечении в Сибирь институтов экономического развития, обеспечивающих хороший инвестиционный климат. Это не только увеличило бы налогооблагаемую базу, но и создало бы новые конкурентоспособные рабочие места, социальные лифты для молодых специалистов, сделало бы регионы местом принятия важных решений. А главное, способствовало бы достижению стратегической цели: развитию макрорегиона Сибирь не как сырьевой колонии, а как форпоста России за Уралом, источника её экономической мощи и геополитического могущества.