

УДК 332.142

## ЗАДАЧИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ СИБИРИ

**Папело В.Н., Ковтун Б.А.**

*ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ», Сибирский институт управления – филиал,*

*Новосибирск, e-mail: papelo@yandex.ru;*

*ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления (НИИХ)»,*

*Новосибирск, e-mail: kuzbass-go@yandex.ru*

Сложившаяся система управления социально-экономическим развитием России не позволяет в полной мере использовать экономический потенциал для преодоления негативных тенденций в инвестиционной и инновационной сферах. Поэтому формирование новой экономической основы государственного строительства России, появление новых народнохозяйственных проблем и новые условия их решения – все это требует изменения государственной региональной политики и системы ее реализации в масштабе как страны в целом, так и отдельных регионов. Необходимым условием для повышения действенности государственной региональной политики в России является разработка Стратегии территориального развития страны как важнейшей составной части Стратегии социально-экономического развития государства. Это позволит обеспечить долгосрочное устойчивое развитие экономики регионов, повысить уровень и улучшить качество жизни населения, стимулировать приоритетное развитие инновационных производств, усилить геополитические и экономические позиции России.

**Ключевые слова:** инновационный путь развития, стратегия развития, экономический рост, эффективность государственного управления

## THE TASKS OF STRATEGIC MANAGEMENT OBJECTIVES AND THE PRIORITIES OF SIBERIAN DEVELOPMENT

**Papelo V.N., Kovtun B.A.**

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
the Siberian institute of management – branch, Novosibirsk, e-mail: papelo@yandex.ru;*

*Novosibirsk State University of Economics and Management (NSUEM),*

*Novosibirsk, e-mail: kuzbass-go@yandex.ru*

The assembled management system of Russian social and economic development doesn't allow to use the economic potential fully for overcoming of negative tendencies in investment and innovative spheres. Therefore the formation of a new economic basis of the state construction of Russia, the emergence of new economic problems and new conditions of their decision demands the changing of the state regional policy and system of its realization as for the countries in general as for certain regions. Necessary conditions for increase of the state regional policy effectiveness in Russia are the elaboration of The Strategy of territorial development of the country as the most important component of The Strategy of social and economic development of the state. It will allow to provide a long-term sustainable development of regional economy, to increase the level of population's life and to improve its quality, to stimulate the priority development of innovative productions, to strengthen geopolitical and economic positions of Russia.

**Keywords:** innovative development, development strategy, economic growth, efficiency of public administration

Современный этап институциональных преобразований характеризуется отходом от крайних форм экономического либерализма и признанием необходимости государственного и территориального регулирования. Системная трансформация государственного устройства и экономики сопровождается изменениями властных полномочий и ответственности на всех уровнях управления. Развитие рыночных отношений происходит одновременно с децентрализацией и развитием функций самоуправления территорий, расширением экономической самостоятельности субъектов Федерации и муниципалитетов.

Субъект федерации – основополагающее звено в системе государственного управления, на уровне которого последовательно концентрируются функции и государственного, и хозяйственного управления. При этом на уровне региона практически реформированы институты государственной власти, возникли новые, действующие в условиях разбалансированности и экономического кризиса.

Неизбежное региональное разнообразие экономических реформ, предполагающее поддержание социально-экономической стабильности в каждом субъекте федерации, накладывает ограничения на последовательность,

сроки и интенсивность осуществления многих мероприятий реформы, в том числе структурных преобразований системы управления. Сказывается недостаточное научное обоснование целостного представления о реформировании системы управления на уровне субъекта федерации. Нововведения осуществляются нередко бессистемно, без достаточных обоснований. В результате формируется логически противоречивая и расточительная система управления.

Поэтому принципиально важно повысить эффективность государственного управления путём создания адекватной рыночным преобразованиям региональной системы управления социально-экономическим комплексом. Это будет способствовать также реализации одной из главных целей региональной экономической политики в Российской Федерации – укреплению целостности экономики, государства и общества.

Исторически сложившиеся различия в экономическом развитии регионов оказывают значительное влияние на государственное устройство, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономической политики.

Уменьшение различий в экономическом развитии создает благоприятные условия для развития внутреннего рынка, оптимизации социально-экономических преобразований, укрепления единства государства, в то время как усиление различий затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опасность возникновения региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики и ослабления целостности общества и государства.

Различия в развитии субъектов федерации России по основным социально-экономическим показателям достигли критического уровня. Резкая межрегиональная дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение числа отстающих регионов, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий, что затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований. Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к усилению центробежных тенденций и сепаратизму [6].

Неустроенность Сибири обычно объясняют масштабами макрорегиона и сложностями ведения здесь хозяйственной деятельности. Такие тезисы не выдерживают критики. Например плотность населения (2,24 чел./км<sup>2</sup>) сопоставима с показателями Австралии (2,81 чел./км<sup>2</sup>) или Канады (3,4 чел./км<sup>2</sup>) и более чем в 4 раза превышает цифру для Аляски (0,49 чел./км<sup>2</sup>).

При этом в Австралии плотность железнодорожной сети выше сибирской в 3, автомобильной – в 10 раз, а число аэропортов на 100 тыс. жителей – в 14 раз (в Канаде эти же показатели составляют 4, 7 и 19 раз). В обеих странах подушевой ВВП достигает 40–42 тыс. долл. против 241 тыс. руб. (4 тыс. долл.) в Сибири. На Аляске среднедушевой доход около 65 тыс. долл. – выше, чем в Калифорнии или в штате Нью-Йорк [1]. Поэтому Сибирь не становится привлекательным для жизни регионом по причине проводимой социальной политики.

Долгосрочные интересы России, состоящие в создании инновационной экономики, интегрированной в Евро-Азиатское экономическое пространство, определяют особую роль Сибири в силу ее географического положения и наличия значительного ресурсного, производственного, научнотехнического, образовательного и кадрового потенциалов. Между тем в последнее время наметились тенденции оттока населения из Сибири, относительного замедления экономического развития, усиления дифференциации сибирских регионов по уровню социально-экономического развития.

**Цель исследования** – разработать предложения по формированию региональной системы управления социально-экономическим комплексом в Российской Федерации адекватной рыночным преобразованиям.

#### **Материалы и методы исследования**

При проведении исследования применялись общенаучные методы: монографический, абстрактно-логический, системный подход и др.

Региональная политика в сфере территориального развития является мощным инструментом для преодоления экономического спада. Эта политика должна быть реализована через внедрение инновационных технологий управления не только в хозяйственной деятельности, но и для создания достойных условий для проживания и отдыха.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Формирование новой экономической основы государственного строительства России, появление новых народнохозяйственных проблем и новые условия их решения – все это требует изменения государственной региональной политики

и системы ее реализации в масштабе как страны в целом, так и отдельных регионов. Необходимым условием для повышения действенности государственной региональной политики в России является разработка Стратегии территориального развития страны как важнейшей составной части Стратегии социально-экономического развития государства.

В свою очередь, эта стратегия является синтезом стратегий развития макрорегионов России на базе стратегий развития федеральных округов. Здесь «пионером» явился Сибирский федеральный округ, где по поручению Президента РФ была разработана Стратегия экономического развития Сибири, утвержденная решением Правительства РФ. Эти стратегии, в свою очередь, увязаны со среднесрочными и долгосрочными программами развития субъектов федерации и крупных городов [2, с. 7].

Территориальная структура суммарного валового регионального продукта Сибирского федерального округа по данным Госкомстата РФ свидетельствует о том, что большая часть его прироста концентрируется в небольшом количестве экономически развитых регионов, преимущественно сырьевой специализации (Красноярский край, Кемеровская и Иркутская области). Степень дифференциации между регионами округа по среднедушевому ВРП между максимальным показателем в Красноярском крае и минимальным в Республике Тыва достигла шестикратной величины и в годовой динамике неизменно увеличивается.

Прогрессирует разрыв между удельным ВРП по России и СФО, отставание удельного ВРП округа от российского составляет более 20%. Доля СФО в суммарном ВРП страны снижается. Это свидетельствует о сокращении внутренних возможностей регионов Сибирского округа для самостоятельного развития.

Серьезной угрозой в сфере экономической безопасности является сокращение инвестиционного потенциала экономики Сибирского федерального округа. При сохранении сложившегося уровня инвестиционной активности и с учетом существующего состояния основных фондов повышается вероятность их массового выбытия и техногенных катастроф. Возможно закрепление сырьевой специализации региона, зависимости от внешнего рынка и мировой конъюнктуры цен на экспортную продукцию.

Среди федеральных округов в Сибирском округе сохраняются самые низкие удельные показатели инвестиций на протяжении последних лет. Одновременно в сфе-

ре государственных финансов и межбюджетных потоков не просматривается политика, нацеленная на государственную поддержку инвестиционной деятельности. В результате усиливаются и закрепляются тенденции снижения инвестиционной активности, сохраняется недостаточный для расширенного воспроизводства их уровень и структура. Реально существует угроза утери высокого производственного потенциала, тенденции могут негативным образом сказаться на динамике экономического развития.

Существующая бюджетная политика и межбюджетные отношения не снижают региональной экономической дифференциации, несколько смягчают, но не устраняют социальную дифференциацию, не компенсируют негативные тенденции в инвестиционной сфере, а также не способствуют повышению уровня и качества жизни населения.

Состояние бюджетов большинства регионов округа существенно ухудшилось, отмечается рост кредиторской задолженности и долговых обязательств, что объясняется:

- опережающими темпами роста текущих расходов бюджетов регионов над доходами;

- ухудшением финансового положения большей части бюджетобразующих предприятий;

- неурегулированностью межбюджетных отношений «центр – регионы».

За последние годы доля сибирских регионов в бюджетной системе России сократилась почти в 2 раза. В условиях, когда доля нефтегазовых доходов в федеральном бюджете превышает 50%, а в Сибири добывается более 75% российской нефти и 85% газа [1].

Сложившаяся модель управления социально-экономическим развитием не позволяет в полной мере использовать экономический потенциал для преодоления негативных тенденций в инвестиционной и инновационной сферах. Тревожным фактором является свертывание экономической активности государства на территории Сибири. Поэтому стратегически важным является проведение сильной государственной региональной политики, направленной на сглаживание различий в уровне социально-экономического развития регионов Российской Федерации [6]. Первоочередная задача – улучшение условий жизни.

Решение поставленных задач возможно с участием государства по ряду приоритетных направлений. Прежде всего, это формирование и принятие соответствующей нормативно-правовой базы, поддерживающей социально-экономическую сферу, совершенствования механизма реализации региональной экономической политики.

Необходима реализация стратегии поступательного развития сибирского макрорегиона, рассчитанной на длительную перспективу, с учетом баланса федеральных и региональных интересов, обеспеченного надежным механизмом реализации и опирающегося на новые условия хозяйствования и финансирования.

Стратегия развития Сибирского федерального округа базируется на следующих программных положениях:

- для сокращения существующего разрыва между Сибирью и развитыми странами необходим экономический рост в размерах, устойчиво опережающих рост мировой экономики;

- темпы роста должны обеспечивать достижение значимых для населения ориентиров благосостояния, решение задач структурно-технологической модернизации, укрепление конкурентных возможностей Сибири на российском рынке и международной арене;

- экономический рост может быть обеспечен сочетанием накопленных капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышением эффективности их использования, высвобождением предпринимательской инициативы;

- при любых вариантах развития Сибирь останется основным поставщиком топливно-энергетических, минерально-сырьевых и лесных ресурсов на внутренний рынок и на экспорт;

- приоритеты в развитии экономики Сибири определяются высокотехнологичными и наукоемкими производствами в индустриальных районах и производствами потребительского назначения в южных районах;

- обеспечение комплексной переработки минерально-сырьевых и лесных ресурсов, внедрение прогрессивных методов добычи углеводородного сырья, государственной поддержки высокотехнологичных и наукоемких производств машиностроения, модернизация обрабатывающих производств потребительского назначения, использование потенциала оборонно-промышленного комплекса;

- развитие транспортной системы Сибири, включая трубопроводный транспорт нефти, нефтепродуктов и газа.

В этой связи «инновационная модель» Сибири основывается на ряде принципов:

- многоплановой хозяйственной кооперации субъектов федерации, расположенных на территории Сибири, т.е. создание масштабного общесибирского рынка;

- адресной поддержке государства в решении социальных проблем населения Сибири, особенно ее северных районов;

- структурной политике в сфере реальной экономики, опирающейся на науку, высокотехнологичные производства, соответствующую систему воспроизводства кадров для них и т.п. [4].

Природно-ресурсный, производственный, научно-технический, геополитический потенциал Сибири должен быть в полной мере задействован в этой модели. Для реализации потенциала округа необходимо сформировать государственную социальную, структурную, инвестиционную политику инновационного развития Сибири.

### Заключение

Необходима политика государственного протекционизма в отношении Сибирского федерального округа: увеличение инвестиций в экономику региона, проекты, носящие межрегиональный и международный характер, различного рода преференции (льготная таможенная и тарифная политика). Важно сконцентрировать усилия органов государственной власти на улучшении инвестиционного климата через привлечение в округ централизованных капиталовложений различной формы, усиления интеграционных связей органов управления различных уровней, освоения рынков восточных стран.

Необходима концентрация усилий властей всех уровней на инновационном, а не только сырьевом характере развития Сибирского региона, ориентация на создание производств, реализующих новейший технологический уклад с выходом на внутренний и внешний рынки с наукоемкой продукцией, тем более что для развития инновационной экономики имеются предпосылки в виде потенциала мощного научно-образовательного комплекса и незагруженных мощностей машиностроительных заводов оборонного комплекса.

Без федеральной поддержки переход экономики на инновационный путь развития в Сибири практически невозможен, так как отсутствует достаточный платежеспособный спрос на инновации со стороны предпринимателей, низок платежеспособный спрос населения и ограничены возможности стимулирования экономического роста властей субъектов федерации.

Учитывая имеющийся научно-производственный потенциал сибирских субъектов федерации и с учётом поддержки федерального правительства инновационный путь развития экономики возможен и окажет благоприятное воздействие на экономику Омской, Томской, Новосибирской, Кемеровской и Иркутской областей, Алтайского и Красноярского краев, Республики Бурятия.

Такой подход представляется наиболее эффективным с позиций повышения уровня жизни населения [4].

Многие проблемы регионов Сибирского федерального округа решаются на основе изменения экономического механизма недропользования. Вопросы собственности на ресурсы, предоставления недр в платное пользование, соглашений о разделе продукции, лицензирования практически выведены из-под контроля сибирских субъектов федерации. Необходимо изменение принципов ценообразования и налогообложения на продукцию отраслей минерально-сырьевого сектора экономики Сибири с учетом системы рыночных отношений. Особо следует выделить необходимость проведения в Сибирском федеральном округе государством политики взаимного сдерживания цен и тарифов естественных монополий.

При формировании бюджетной политики целесообразно продолжить работу по упорядочиванию межбюджетных отношений, выработке четких критериев в системе финансовой помощи и инвестиций из федерального бюджета субъектам федерации, обеспечению государством социальных стандартов каждому жителю с учетом специфики региона проживания.

Очевидно, что Сибири нужен мощный источник финансирования ее развития – и им может быть перераспределение сырьевых доходов. Важнейшим направлением инвестирования этих средств должны стать инфраструктурные, научно-технологические и социальные, в том числе образовательные, проекты, чья реализация обеспечит приток частных инвестиций и улучшение условий для ведения бизнеса. Источником технологий для проведения индустриализации и для становления важных инновационных центров могут выступить зарубежные инвесторы из Китая, Кореи, Японии и Соединенных Штатов. Сибирь должна позиционироваться как «Европа в Азии», как мост, соединяющий не только Россию и Китай, но и Европу и Америку [1].

Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири позволит обеспечить долгосрочное устойчивое раз-

витие экономики региона, повысить уровень и улучшить качество жизни населения, стимулировать приоритетное развитие инновационных производств, усилить геополитические и экономические позиции России [5].

### Список литературы

1. Иноземцев В.Л., Пономарев И.В., Рыжков В.А. На пути от колониальной к глобальной парадигме развития // *Континент Сибирь* [Электронный ресурс]. – М., 2014. – Режим доступа: [http://www.ng.ru/ideas/2012-11-02/5\\_siberia.html](http://www.ng.ru/ideas/2012-11-02/5_siberia.html).
2. Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. Стратегия социально-экономического развития Сибири: институциональные условия и механизмы реализации // *Экономика региона*. – 2005. – № 4. – С. 5–24
3. Папело В.Н., Ковтун Б.А. // *Сибирская модель устойчивого развития сельских территорий АПК: Экономика, управление*. – 2014. – № 2. – С. 74.
4. Папело В.Н., Ковтун Б.А., Головкин В.М. // *Формирование инновационной системы АПК Сибири АПК: Экономика, управление*. – 2009. – № 1. – С. 25.
5. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / А.С. Новоселов, В.Н. Папело, Б.А. Ковтун и др. / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – С. 167–168.
6. Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 717. – М., 2015. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/183843>.

### References

1. Inozemcev V.L., Ponomarev I.V., Ryzhkov V.A. Na puti ot kolonialnoj k globalnoj paradigme razvitiya // *Kontinent Sibir* [Elektronnyj resurs]. M., 2014. Rezhim dostupa: [http://www.ng.ru/ideas/2012-11-02/5\\_siberia.html](http://www.ng.ru/ideas/2012-11-02/5_siberia.html).
2. Kuleshov V.V., Seliverstov V.E. Strategija socialno-jekonomicheskogo razvitiya Sibiri: institucionalnye uslovija i mehanizmy realizacii // *Jekonomika regiona*. 2005. no. 4. pp. 5–24
3. Papelo V.N., Kovtun B.A. // *Sibirskaja model ustojchivogo razvitiya selskih territorij APK: Jekonomika, upravlenie*. 2014. no. 2. pp. 74.
4. Papelo V.N., Kovtun B.A., Golovko V.M. // *Formirovanie innovacionnoj sistemy APK Sibiri APK: Jekonomika, upravlenie*. 2009. no. 1. pp. 25.
5. Regionalnaja jekonomicheskaja politika subekta Federacii: principy, formy i metody realizacii / A.S. Novoselov, V.N. Papelo, B.A. Kovtun i dr. / pod red. A.S. Novoselova. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN, 2010. pp. 167–168.
6. Federalnaja celevaja programma «Sokrashhenie razlichij v socialno-jekonomicheskom razvitiitii regionov Rossijskoj Federacii (2002–2010 gody i do 2015 goda)» [Elektronnyj resurs]: postanovlenie Pravitelstva Ros. Federacii ot 11 oktjabrja 2001 g. no. 717. M., 2015. Rezhim dostupa: <http://base.garant.ru/183843>.