

## От главного редактора

Реализация поручений Президента РФ по итогам Президиума Госсовета, который состоялся в ноябре 2012 г., в части завершения разработки Государственной программы развития Дальнего Востока и Байкальского региона, а также конструирования новой системы управления этим макрорегионом в первом квартале 2013 г. определяла интригу вокруг «восточного вектора развития». Оба вопроса тесно увязаны. В этом есть логика — схема управления должна строиться, ориентируясь на цели и механизм их достижения, предусмотренные программой, тем более что она описывает достаточно длительный период (2012–2025 гг.).

Однако ясности ни по одному вопросу к настоящему времени нет. Конечно, проект Государственной программы уже несколько раз презентовался и даже обсуждался в правительстве, но, мягко говоря, без большого энтузиазма. Скорее всего, Госпрограмму, хотя и без большого удовольствия, правительству придется утвердить. В противном случае под удар будут поставлены не только заказчики и непосредственные разработчики, но и само правительство (игнорирование категорического требования Президента РФ — не шутка). А вот со схемой управления ситуация совершенно неясная. Проект Госпрограммы хотя бы существует, а проекта схемы управления нет вовсе. Тем более важно разобраться с некоторыми базовыми принципами, которые должны были бы быть положены в основу такой схемы.

Предложим свою версию таких базовых принципов, отдавая себе отчет, что от этих принципов до безупречно соответствующей канонам бюрократического устройства и тонкостям финансово-правового механизма рабочей модели дистанция огромного размера. Но базовые принципы — такая вещь, с которой следует определиться до конструирования рабочей модели, а не после тщательного выписывания конкретных деталей, которые вполне могут не состыковаться в единой управляющей конструкции.

*Принцип первый.* Уровень сложности системы управления должен соответствовать уровню сложности управляемого объекта, который чрезвычайно сложен (экстремальная неоднородность природных, ресурсных и экономических условий; привязанность разных территориальных частей региона к различным типам рынков и различным географическим ареалам потребления; пространственная дифференциация издержек производства и социальных издержек).

*Принцип второй.* Структура, масштаб и сложность системы управления должны соответствовать характеру целей (цели), для управления реализацией которых она (система управления) создается. В поручении Президента РФ

недвусмысленно сделан акцент на ускорении темпов роста как на цели управления. Следовательно, система управления должна обеспечивать максимальные приросты в терминах ВРП. Не будем дискутировать по этому поводу, хотя дискуссия более чем уместна, отнесемся к этому как к политическому императиву. Достигнуть этого за счет создания высокомасштабированных производственных комплексов, притягивающих в регион крупные массы населения, при условии пространственного разделения концентрированного производства и концентрированного потребления, гарантированного государством, финансирующим разницу в удельных затратах (как это делалось в СССР), сейчас невозможно. Столь же невозможной является максимизация приростов (в длинном периоде) за счет перманентного увеличения масштабов инвестиций, то есть за счет крупных инвестиционных проектов. Это невозможно или, во всяком случае, крайне неэффективно с точки зрения приростов ВРП, так как инвестиционный мультипликатор не может быть локализован в достаточной степени. Согласно расчетам степень локализации прямых и косвенных эффектов крупных инвестиционных проектов не превышает 12–15% на Дальнем Востоке и 15–25% в Сибири. Увеличить степень локализации инвестиционных эффектов мешают малый размер внутреннего рынка и узкий ассортимент спроса, которые блокируют эффект масштаба. Преодолеть этот фактор можно в некоторой степени за счет увеличения государственных расходов. Но в этом случае они должны быть также локализованы в самом регионе. Это приведет к чрезвычайному увеличению потоков государственных расходов, но полного решения проблемы это все равно не даст. Отсюда вытекает следующий принцип.

*Принцип третий.* Универсальным компонентом форсированного прироста ВРП является преимущественно чистый экспорт, то есть управление в макрорегионе Дальний Восток и Байкальский регион должно быть ориентировано на масштабы, уровень технологий и распределение доходов в экспортных отраслях, то есть в отраслях, эксплуатирующих природные ресурсы. Именно доходы ресурсного сектора могут быть эффективным ресурсом для решения проблем коммунальной и социальной инфраструктуры, а также для эффективной диверсификации сектора крупной промышленности, главным образом организации новых производств на основе переработки добываемого в регионе сырья. Для организации и контроля над целенаправленным трансфертом природно-ресурсной ренты в форме экспортных доходов простой координации в рамках индикативных программ недостаточно. Именно в этом случае принцип программного управления, то есть централизации ресурсов и управляющих воздействий, может оказаться максимально эффективным. Формой реализации этого принципа может быть государственная корпорация или государственная компания. Впрочем, только в том случае,

если ее функции в области рентных трансфертов будут четко и однозначно определены. Этот уровень системы управления можно определить как уровень целевого тактического управления.

*Принцип четвертый.* Вторым приоритетом системы управления должны быть качество и динамика коммунальной и социальной инфраструктуры. Этот приоритет является предметом управления для второго уровня системы, субъектами которого должны остаться существующие управленческие системы в субъектах РФ, включая муниципальные системы. Они должны будут обеспечивать целенаправленное использование на нужды развития социальной и коммунальной инфраструктуры доходов, генерируемых на соответствующих территориях, получаемых в рамках социальных и инфраструктурных государственных программ, а также мобилизуемых в результате рентных трансфертов.

*Принцип пятый.* Система управления должна иметь стратегический приоритет. Ограничиваться исключительно наращиванием ресурсного экспорта в регионе с точки зрения длительной перспективы столь же неразумно, сколь и ориентироваться даже в длительной перспективе на воссоздание крупносерийного высокомасштабированного индустриального производства традиционного типа. Приемлемым вариантом может быть формирование условий в приграничных южных районах макрорегиона для новой индустриализации, основанной на гибких, небольших по масштабам, но основанных на уникальных ресурсах и технологиях производства, использующих передовые научно-технологические достижения и в значительной степени формирующих для себя рынок. Именно такие производства могут стать основой формирования диверсифицированного рынка труда и быстрого роста доходов на базе увеличения цены труда. Эту новую индустриальную структуру нужно выращивать. Она может вырасти только в условиях инкубаторов, то есть в пределах специально проектируемых и создаваемых технопарков и технозон. Их нельзя создавать в массовом порядке, допустить соревнование субъектов РФ в их создании – значит погубить идею на корню. Нужно работать в рамках экспериментов: 1–2 парка сначала, через 4–5 лет еще 2–3 и т. д. На создание этих технопарков и зон следует направить часть экспортных доходов корпорации по развитию (или компании). В этих парках или зонах следует законодательно создать специальные режимы. Управление должно формироваться как самостоятельный элемент общей системы управления – например, администрации зон или парков, не подотчетные субъектам РФ и муниципалитетам. Это относится и к локальным зонам, создаваемым для эксплуатации очевидных преимуществ той или иной территориальной системы, например, туристических комплексов, агропромышленных зон и т. п.

*Принцип шестой.* Трехуровневая система управления макрорегионом предполагает наличие некоей координирующей среды или института координации. Такая координация возможна в рамках специальной комиссии высокого (федерального) уровня, которая должна возглавляться Председателем Правительства РФ или его первым заместителем (моделью является описанная в № 4 журнала за 2012 г. Высочайшая комиссия по заселению Дальнего Востока). Такая комиссия должна, конечно, иметь компактный и высоко-профессиональный рабочий орган в самом регионе.

И последнее, проектируемый в настоящее время Закон о развитии Дальнего Востока и Байкальского региона следовало бы акцентировать на: а) описании системы управления регионом с четким определением целей и задач каждого элемента этой системы; б) механизмах формирования ресурсных потоков между регионом и финансовым центром и особенно внутри самого региона, имея в виду распределение рентных доходов от эксплуатации природных ресурсов; в) особенностях институциональной среды в зонах технологического прорыва и новой индустриализации; г) формах управленческой координации.