

УДК 323.172

Аваков А.И.*(г. Москва)*СИБИРЬ И ДАЛЬНИЙ ВОСТОК: ПРОБЛЕМЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена анализу региональной политики Российской Федерации в Сибири и на Дальнем Востоке. Несмотря на значительный потенциал этого макрорегиона и его геополитическую значимость, в России отсутствует сбалансированная и действенная программа развития Сибири и Дальнего Востока. Недостаточное внимание федерального центра к макрорегиону приводит к формированию там сепаратистского движения. Во избежание негативного развития событий важно своевременно скорректировать региональную политику. Автор предлагает ряд рекомендаций по совершенствованию региональной политики в отношении Сибири и Дальнего Востока.

Ключевые слова: Сибирский федеральный округ, Дальневосточный федеральный округ, сепаратизм, экономика, региональная политика.

A. Avakov*(Moscow)*SIBERIA AND THE FAR EAST: PROBLEMS OF REGIONAL
DEVELOPMENT AND THEIR SOLUTIONS

Abstract. The article analyzes the Russian Federation's regional policy in Siberia and the Far East. Despite the significant potential of this macro-region and its geopolitical significance, Russia lacks a balanced and effective program of Siberia and the Far East development. Insufficient attention of the federal government to the macro-region leads to the development of separatist movement there. To avoid negative developments it is crucial to make adjustments in regional policy in time. The author offers a number of recommendations on improving the regional policy in Siberia and the Far East.

Key words: Siberian Federal District, Far Eastern Federal District, separatism, economy, regional policy.

Значительную роль в экономическом развитии современной России играют добыча, переработка и экспорт минеральных ресурсов, основные запасы которых находятся за Уралом. Макрорегион, включающий Сибирь и Дальний Восток, является стратегическим для развития

всего государства, однако он оказывается оторванным от Европейской части России как в социально-экономическом, так и в информационном аспектах.

Подавляющая часть доходов субъектов федерации, где сосредоточивается добыча и переработка природных ресурсов, уходит в государственную казну, перераспределяется в столице и, так или иначе, остается в ней же. Не только рядовые сибиряки, но и региональные элиты Сибири и Дальнего Востока получают незначительную часть от общей прибыли. Региональная элита не может повлиять на фискальную политику Москвы. На фоне дисбаланса в экономическом положении субъектов Российской Федерации среди жителей Сибири и Дальнего Востока постепенно утверждается мнение о колониальной судьбе их макрорегиона.

Понимая всю сложность сложившейся ситуации, 29 ноября 2012 г. на заседании Государственного совета по вопросам развития Дальнего Востока и Забайкалья Президент России В.В. Путин особенно отметил, что далее невозможно рассматривать дальневосточные регионы как исключительно сырьевые. Президент подчеркнул важность обеспечения их современного, сбалансированного развития: «Нужно избавиться от ситуации, когда решение проблем идет недопустимо медленно, когда выделяемые немалые финансовые и материальные ресурсы размываются, а утвержденные планы зачастую так и остаются на бумаге» [5].

На примере Дальневосточного федерального округа (ДФО) видно, что проблемы экономического развития в макрорегионе обострились вследствие кризиса начала 1990-х гг., который был здесь особенно глубоким и длительным, в отличие от других регионов России. К 2002 г. промышленный потенциал ДФО уменьшился по сравнению с 1991 г. более чем на 42% (против 35% по России в целом), объем валовых инвестиций сократился на 69% (против 66% по России) [1, с. 172].

По Сибирскому федеральному округу уровень бедности к 2000 г. превышал среднестатистический, а за чертой бедности жило около половины населения округа. Соотношение доходов 10% наиболее богатых и 10% наиболее бедных слоев населения составила в 2000 г. 13,7 раза [2, с. 73].

На этом фоне происходит отток наиболее активной части населения из Сибири и Дальнего Востока. В абсолютных цифрах население ДФО к началу 2011 г. по сравнению с 1990 г. сократилось на 1,8 млн. человек, по сравнению с 2000 г. на 0,6 млн. человек. При этом сальдированный миграционный отток населения в 2000-2009 гг. составил 265 тысяч человек [15, с. 28]. Демографическая база трудового потенциала

ДФО формируется в условиях суженного воспроизводства населения, сокращения абсолютной численности населения в трудоспособном возрасте и роста доли лиц старших возрастных групп в его структуре [1, с. 428]

Сибирские и дальневосточные регионы видят выход из создавшегося положения в переориентации своих экономических связей с Европейской части России на страны динамично развивающегося Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) и в избавлении от опеки федерального центра, который, по их мнению, не приносит макрорегиону никакой пользы.

Для развития странам АТР требуются дополнительные сырьевые и энергетические ресурсы. В связи с этим страны АТР заинтересованы в использовании российских ресурсов, сосредоточенных в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Это, прежде всего, энергетическое сырье, металлы, лесная продукция, морепродукты. С учетом своих собственных планов и проектов страны АТР проявляют интерес к российским транспортным коридорам: Транссибу, Северному морскому пути и другим.

Как считает большинство экспертов, при правильной организации дела Китай станет одним из главных и оптимальных партнеров для России в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Член комитета Государственной думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока А.Н. Абалаков предостерегает по этому поводу: «Надо понимать, что конкурировать с мощной плановой экономикой Китая никому невозможно. В России существуют надежды на разработку сибирских месторождений редкоземельных металлов с помощью иностранных инвестиций. Осуществить это вряд ли удастся, поскольку Китай сейчас контролирует 97 процентов данного рынка» [11]. По многим оценкам, Китай рассматривает доступ к природным ресурсам Восточной Сибири и Дальнего Востока как стратегическую задачу, как способ удовлетворения растущих потребностей в нефти, газе, металлах энергетических и водных ресурсах [16, с. 17].

В 2010 г. доля Японии во внешнеторговом обороте Дальнего Востока и Забайкалья составила 23%, а общий товарооборот между Россией и Японией в докризисный период достиг 30 млрд. долларов (для сравнения, показатель российско-китайского товарооборота в 2,5 раза выше). Кроме того, на современном этапе Республика Корея примерно на 70% зависит от экспорта нефти и газа с Ближнего Востока и равным образом заинтересована уменьшить эту зависимость за счет поставок из России [16, с. 19].

Все это влияет на экономическую ориентацию макрорегиона, который начинает связывать свое будущее именно со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, не только заинтересованных в сотрудничестве, но и способных непосредственно влиять на улучшение социально-экономического климата на территории Сибири и Дальнего Востока. Кризисные явления в экономике и отсутствие реальной помощи федерального центра стимулируют обособление регионов Сибири и Дальнего Востока.

На этом фоне в Сибири происходит активное обсуждение вопроса о складывании особой этнической группы «сибиряк». По мнению сторонников данной точки зрения, сибиряки давно проживают на территории Сибири и Дальнего Востока, их связывает один язык, экономический уклад, общий психический склад и история, то есть они имеют все необходимые основания для выделения собственной национальности. Первым начал скрупулезно описывать различия в характерах сибирского русского населения и великороссов историк и публицист XIX в. А.П. Шапов [8, с. 86]. Этнограф П.А. Ровинский считал, что в отличие от России, в Сибири «...нет такого удаления двух классов мужиков и господ, образованных и необразованных» [8, с. 87]. Очевидно, что актуализация вопроса о национальности «сибиряк» является признаком того, что определенная часть населения Сибири и Дальнего Востока все меньше желает ассоциировать себя с Россией и русскими. По словам директора Института демографии, миграции и регионального развития Ю.В. Крупнова, «большой вопрос, где этих настроений больше – на Северном Кавказе или на российском Дальнем Востоке» [13].

Но если сибирское областничество является общественно-политическим течением, которое ставит своей целью всестороннее развитие Сибири и Дальнего Востока, их «ускоренную эволюцию» в составе России, то его радикальное крыло – сибирские сепаратисты, открыто выступают за отделение Сибири и Дальнего Востока от России.

Один из идеологов сибирского суверенитета Д.Н. Верхотуров пишет: «Эти пятнадцать лет достаточно показали, что федеральный центр в отношении Сибири осуществляет только одну политику – оставление на произвол судьбы.... Если некому позаботиться, то совершенно естественно позаботиться о самом себе. Иными словами, я считаю, что сибиряки сами должны взять свою судьбу в свои руки, должны стать самостоятельными. Иначе придется доживать жизнь среди обгорелых руин или бежать из Сибири» [3, с. 10]. При этом под самостоятельностью Д.Н. Верхотуров понимает такое положение, когда регион сам для себя определяет направление и характер развития, сам расходует необходимые

для этого ресурсы и является распорядителем полученных результатов, а представители региона, исходя из региональных потребностей и особенностей, сами намечают цели и вырабатывают политику их достижения [3, с. 93]. Еще один сибирский исследователь Б.М. Ишмуратов пишет: «Формирование конфедерации северных национальных территориальных автономий в качестве отдельного или особого субъекта обновленной федерации поможет, на наш взгляд, преодолеть отмеченные недостатки этносоциальной политики на единой организационно-правовой основе, облегчит достижение оптимального синтеза традиционного хозяйства с развитием новых промышленных форм природопользования в обширной арктической зоне страны» [6, с. 105]. В свою очередь, исследовательница Л.И. Щерстова так оценивает областническую идеологию: «В качестве автономной общины-области Сибирь может успешно развиваться в рамках русского государства. Потанин и его последователи не кривили душой, утверждая, что областники не стремятся к отделению Сибири от России. Считается, что общине-области необходима только экономическая и культурная автономия» [17, с. 155].

По оценкам социологов, категорически не согласны с идеями сибирских сепаратистов более 63% руководителей коммерческих организаций (что естественно, если принять во внимание количество филиалов московских банков в Сибири); 40% сельскохозяйственных работников; 39,5% не работающих пенсионеров и инвалидов; 39,3% работников органов власти и управлений федерального и регионального уровней; 35% студентов, наемных рабочих коммерческих и бюджетных организаций, частных предпринимателей, фермеров и руководителей бюджетных организаций.

Меньше других отвергают такие идеи безработные и домохозяйки (14,1%), муниципальные служащие (18,2%) и, как это ни странно, представители силовых структур, прежде всего – армии и милиции (20%) [12, с. 89].

Исследование развития Сибири и Дальнего Востока приводит к выявлению двух граней проблемы: развивать ли его в интересах обслуживания предприятий и населения европейской части страны, формируя ускорение добычи наиболее ценных природных богатств региона, особенно топливно-энергетических; или же развивать Сибирь и Дальний Восток комплексно, повышая уровень и качество жизни местного населения, укрепляя тем самым Россию в целом.

Данный макрорегион находится в самых тяжелых климатических условиях, где среднегодовая температура значительно меньше, чем в любой другой стране мира, все это делает любую продукцию, производи-

мую на территории Сибири и Дальнего Востока, неконкурентоспособной. Исключением являются те материалы и сырье, которые вывозятся за пределы макрорегиона на переработку. Также ситуацию осложняют высокая стоимость электроэнергии и отопления, недостаток рабочей силы, слабая сеть железных, автомобильных и прочих путей сообщения. Очевидно, что государственного финансирования недостаточно для развития макрорегиона и необходимо участие частного капитала. На наш взгляд, задача Российской Федерации заключается в создании таких условий, которые нивелируют имеющиеся сложности и привлекут инвесторов на территорию Сибири и Дальнего Востока. Актуальность этой задачи в первую очередь подтверждается геостратегическими интересами самой Российской Федерации, так как при сохранении господствующих тенденций последствия будут катастрофическими.

Пример государственно-частного партнерства в Забайкальском крае, где государство и «Норильский Никель» совместно строят железную дорогу, выглядит как исключение из правил [4]. В первую очередь это происходит из-за отсутствия соответствующих норм государственно-частного партнерства, которые были бы закреплены в государственных законах. Так, есть лишь проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» [10], однако нет государственного планирования, нет и топливно-энергетического баланса, чтобы можно было понять, в каком положении на самом деле находятся Сибирь и Дальний Восток.

Не менее важное место занимает спор между министерствами, вносящими предложения по развитию тех или иных проектов в Сибири и на Дальнем Востоке, и Минфином, желающим сэкономить бюджетные средства. Такая ситуация приводит к необходимости создания и принятия специального закона об инвестиционной деятельности на территории Сибири и Дальнего Востока, где должен быть отражен особый порядок хозяйственной деятельности в этих регионах. И тогда даже из той суммы, которая есть в бюджете, можно будет выделять нормативную часть для развития Сибири и Дальнего Востока.

В дополнение к этому необходимо вспомнить о том, что созданное 21 мая 2012 г. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока все еще не получило никаких полномочий [9]. В связи с этим 29 ноября 2012 г. на заседании Государственного совета по вопросам развития Дальнего Востока и Забайкалья Президент России В.В. Путин заявил: «Министерство по развитию Дальнего Востока пока не оправдало своего предназначения. К примеру, Федеральные целевые программы (ФЦП), которые реализуются в восточных территориях,

только 13 ноября текущего года переданы от Минрегионразвития под контроль Минвостокразвития. В результате мы имеем размывание ответственности и провалы в работе» [5]. До конца 2012 г. оно так и не обрело все необходимые полномочия, поэтому и в 2013 г. у министерства не будет реальных рычагов воздействия, поскольку все бюджетные проектные работы уже приняты. Целый политический институт, отвечающий за развитие одного из крупнейших регионов России, оказался практически полностью парализованным.

Кроме того, необходимо значительно докапитализировать институты развития, которые работают на территории Сибири и Дальнего Востока. На современном этапе создан только один институт – это ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона», который является дочерней структурой «Внешэкономбанка». Решение о докапитализации этого Фонда уже принято, но выделенных средств не хватает на проекты, которые сегодня презентуются на территории Восточной Сибири и Дальнего Востока [7].

Необходимо изменить нормативный подход к финансированию инфраструктуры на территории Сибири и Дальнего Востока. Используя тот бюджет, который есть сегодня по каждой отрасли, можно увеличить нормативы подушевого потребления для тех, кто проживает в Сибири и на Дальнем Востоке буквально на 5–7%. Из-за малой численности населения 5%, взятые у Центральной полосы, дадут существенный прирост сибирским и дальневосточным регионам. В результате, ничего не изменив в целом по стране, Сибирь и Дальний Восток получат огромную прибавку к своим бюджетам.

Вместе с тем необходимо перераспределить порядок размещения государственных контрактов и государственных заказов. Преимущественное размещение этих заказов на пока еще имеющихся производственных мощностях на Дальнем Востоке и Сибири в пределах общего госзаказа даст резкое оживление экономики в макрорегионе. К примеру, размещение вертолетного завода в Подмоскowie не будет ощутимо, а для Улан-Удэ это станет громадным прорывом вперед. Подобное распределение необходимо закрепить законодательными актами, что позволит прекратить борьбу министерств вокруг темпов и направлений развития России.

Параллельно с этим должна быть пересмотрена политика поддержки институтов государственно-частного партнерства. Предыдущие годы доказали, что на территории Сибири и Дальнего Востока невозможно подходить к государственно-частному партнерству только с рыночной точки зрения. Инвесторы не идут в этот макрорегион, огра-

ничивая свою деятельность лишь добычей ресурсов. Если бы рыночные механизмы были способны самостоятельно изменить ситуацию к лучшему, то можно было бы наблюдать, как инвесторы ищут и борются за проекты на территории Сибири и Дальнего Востока, строят новые предприятия и поставляют сибирскую и дальневосточную продукцию на общероссийский рынок. Так как этого не происходит, государство должно взять на себя большую часть расходов, а меньшую передать инвесторам, и тогда, возможно, они обратят свое внимание на территорию Сибири и Дальнего Востока.

Если ставить задачу создания и развития инвестиционного климата для Сибири и Дальнего Востока, то важно понимать, что условиями для этого макрорегиона не могут быть только рыночные механизмы, в том числе, и в плане создания инвестиционного климата. Без реальной государственной программы все усилия будут лишь локальными действиями на локальных территориях.

Между тем уже сегодня проявляется серьезный дисбаланс в темпах развития Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Когда речь заходит об инвестиционном климате Сибири и Дальнего Востока, звучит Дальний Восток и Байкальский регион, та же диспозиция отражена в ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона». Это означает, что Сибирь на сегодняшний день «сжимается». Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, которые традиционно ассоциируются с Сибирью, уже сегодня относятся к Уральскому федеральному округу. Река Иртыш и начало Оби оказались в Сибирском федеральном округе, все остальное – в Уральском. Теперь так же медленно, но верно из Сибири «уйдет» река Лена и останется лишь Енисей.

В понимании механизма органов государственного управления искажается динамика развития Сибири. Стратегии развития Сибири и Дальнего Востока [15] формировались в одно время. Разница была в том, что интересы Дальнего Востока защищались Москвой, а интересы Сибири – сибиряками, которым приходилось бороться с московской властью. На наш взгляд, с точки зрения стратегии, подобная политика развития регионов проводится для привязки макрорегиона к центру. Получая всестороннюю поддержку на федеральном уровне, Дальний Восток будет ориентироваться на сохранение своего места в составе Российской Федерации. В тоже время Сибирский федеральный округ оказывается «запертым» между российскими регионами, что осложняет возможную сецессию. Впрочем, одним из последствий такой политики может стать дальнейшая разбалансировка макрорегиона.

В 2010 г. Правительством Российской Федерации была утверждена «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года» [14]. В результате Сибирский федеральный округ был разделен на три пояса: Арктический, Северный и Южный. При этом было определено, что деньги, прежде всего, необходимо вкладывать в Южный широтный регион, для того, чтобы потом за счет людей, которые будут там подготовлены, осваивать Север. Однако за прошедшие два года ни один из пунктов, указанных в документе, не был реализован. Стратегия утверждена Распоряжением Правительства, но не является законом, а значит, не подлежит обязательному исполнению. Необходимо, чтобы Государственная дума начала работать над созданием соответствующего Федерального закона, а Правительство Российской Федерации перешло к стратегическому развитию регионов. До тех пор, пока государство не реализует одобренные им же программы, ни о каком развитии не может быть и речи.

Подводя итоги, еще раз отметим: отсутствие реальной поддержки от федерального центра способствует росту сепаратистских настроений в Сибири и на Дальнем Востоке. Макрорегион все больше ориентируется не на сотрудничество с Центральной Россией, а на страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Возможная перспектива утраты двух третей территории страны с огромным запасом ресурсов должна стимулировать политическую элиту страны. Необходима срочная разработка и реализация социально-экономической стратегии развития Сибири и Дальнего Востока.

Литература:

1. *Аносов А.В.* Социально-экономическая дифференциация Дальневосточных регионов России: Монография. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2010. – 486 с.
2. *Бирюков С.В.* Регионализм в современной России: Проблемы и перспективы. – Москва: ТЕИС, 2011. – 135 с.
3. *Верхотуров Д.Н.* Идея сибирской самостоятельности вчера и сегодня. – М.: АСТ; Красноярск: АБУ; Владимир: ВКТ, 2009. – 330 с.
4. Завершение строительства железной дороги в Забайкалье отметят укладкой «золотого звена» [Электронный ресурс]. – URL: <http://lentaregion.ru/30842> (дата обращения: 02.11.2012)
5. Заседание президиума Госсовета [Электронный ресурс]. Сайт Президента России. – URL: <http://state.kremlin.ru/face/16990> (дата обращения: 07.12.2012)
6. *Ишимуратов Б.М.* Сибирь в Российской и мировой перспективе (очерки социально-экономической и политической географии). – Иркутск: Изд-во

Оттиск, 2003. – 168 с.

7. Медведев предлагает докапитализировать Фонд развития Дальнего Востока [Электронный ресурс]. – URL: <http://dv.ria.ru/economy/20121011/82166607.html> (дата обращения: 02.11.2012)

8. *Немировский В.Г.* Социокультурные процессы в Восточной Сибири (по материалам социологических исследований в Красноярском крае и Республике Хакасия в 2009-2011 гг.). – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2011. – 221 с.

9. Приложение к Постановлению от 30 июня 2012 г. №664 [Электронный ресурс]. – URL: <http://правительство.рф/media/2012/7/4/51294/file/664-prill.doc> (дата обращения: 02.11.2012)

10. Проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120622_015?presentationtemplate=docHTMLTemplate2&presentationtemplateid=76b66780446888f597aef7af753c8a7e&WC_M_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE (дата обращения: 02.11.2012)

11. Председатель подкомитета по развитию сибирских регионов А.Н.Абалаков ответил на вопросы Оргкомитета IV Общероссийского форума «Инфраструктурные проекты России: дорожная карта для инвестиций» [Электронный ресурс]. – URL: <http://komitet2-1.km.duma.gov.ru/site.xpr/052057124053056055.html> (дата обращения: 13.11.2012)

12. *Ростов Ю.Е., Щербинин Д.И.* Сибирский сепаратизм: социологическая экспертиза современных проявлений: монография. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010. – 168 с.

13. Сибирский сепаратизм в разы сильнее северо-кавказского [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.nakanune.ru/articles/15366> (дата обращения: 06.11.2012)

14. Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sibfo.ru/strategia/strdoc.php#strategia> (дата обращения: 02.11.2012)

15. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/346/ (дата обращения: 13.11.2012)

16. Сценарии развития Восточной Сибири и российского Дальнего Востока в контексте политической и экономической динамики Азиатско-Тихоокеанского региона до 2030 года: Аналитический доклад / Научный руководитель А.А. Кокошин; координаторы проекта Н.Г. Константинов, В.Н. Саунин. – М.: Едиториал УРСС, 2011. – 120 с.

17. *Щерстова Л.И.* Областническая идеология: некоторые аспекты региональной идентичности // Областническая тенденция в русской философской и общественной мысли: К 150-летию сибирского областничества / Отв. ред. А.В. Малинов. – СПб.: Изд. Дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2010. – С. 150-165.