

Игорь МЕЛАМЕД, Мария ПРОКОПЬЕВА

РАЗВИТИЕ ВОСТОЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ

В статье рассматриваются основные направления восточной политики России. Показано, что принятые правительством РФ документы не обеспечивают решения ключевых для Востока России задач развития.

The article considers the main directions of politics towards the Russian East. It is showed that documents admitted by the parliament of the Russian Federation don't provide solving key tasks of the Russian East development.

Ключевые слова:

восточная политика, комплексная программа развития, стратегия; East politics, complex development program, strategy.

В последние годы, если быть более точным, то после декабрьского заседания Совета безопасности России 2006 г., тема развития восточных территорий России (ВТР) стала одной из основных в средствах массовой информации.

Это объясняется тем, что России, долгое время ориентированной на Европу, после перехода последней сначала на режим минимального роста экономики, а затем — и к тотальной экономии потребовались новые рынки сбыта продукции.

Эти рынки можно сегодня найти только в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) — самом бурно развивающемся регионе планеты.

При этом даже ведущие страны АТР — Япония и Южная Корея — остро нуждаются в топливно-энергетических ресурсах, а наиболее бурно развивающиеся Китай и Индия испытывают поистине неограниченную потребность в нефти и газе. Достаточно заметить, что уровень механизации сельского хозяйства Китая составляет 52%, а уровень автомобилизации — всего 4,7%. Чтобы оценить потребности Индии в энергоносителях, надо представить, что еще в 2010 г. более 400 млн жителей страны не имели доступа к электроэнергии.

Очень важным для России является и то, что в течение всей постсоветской истории Китай и Индия были основными покупателями российского вооружения и военной техники.

Поэтому четкое формулирование цели восточной политики — ускорение развития России за счет использования потенциала сотрудничества со странами АТР и вовлечения в экономику страны богатых природных возможностей восточных территорий России — является абсолютно обоснованным и своевременным.

Однако, несмотря на понимание этого факта и даже его декларирование в целом ряде публичных выступлений первых лиц государства и в официальных документах — Стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года¹ (далее — Стратегия) и одноименной государственной программе², — мы видим совсем другие цели: «обеспечение более высоких, чем в среднем по России, темпов развития Дальнего Востока и Байкальского региона» и «обеспечение роста численности населения Дальнего Востока и Байкальского региона» (ДВ и БР).

Таким образом, задача развития всей страны сужена в утвержден-

МЕЛАМЕД

Игорь

Ильич —

к.тех.н.,

генеральный

директор

ЗАО

«Международный

центр развития

регионов»,

г. Москва

ПРОКОПЬЕВА

Мария

Степановна —

к.филос.н.,

заместитель

генерального

директора

ЗАО «Между-

народный центр

развития регионов»

pms@mfr.ru

¹ Стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 2094-р от 29.12.2009.

² Государственная программа развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 466-р от 29.03.2013.

ных документах до задач развития регионов.

Надо заметить, что такая идеология развития, даже на основе особых условий государственной политики, представляется недостаточно эффективной и противоречит сложившейся практике развития ДВиБР последних лет (учитывая проблемы с существующей транспортной, энергетической, социальной инфраструктурой, а самое главное – дефицит трудовых ресурсов, связанный с катастрофически малой численностью населения самого макрорегиона).

Все крупные проекты на этой территории реализовывались с использованием возможностей всей страны с привлечением международного участия. Это сахалинские шельфовые проекты, введение в эксплуатацию нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан (ВСТО), строительство объектов саммита АТЭС, реконструкция БАМа и Транссиба, строительство автомобильной автодороги «Амур», строительство космодрома «Восточный» и многие др.

Все эти проекты реализовывались именно Российской Федерацией с привлечением компаний со всей территории страны и из-за рубежа с широким использованием иностранной рабочей силы.

Также не совсем уместным для развития ДВиБР представляется и отраслевой подход.

При разработке Стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года Минрегион России исходил из того, что в макрорегионе надо рассматривать не сектора экономики, а территориально структурированные комплексные проекты – опорные зоны развития (ОЗР), которые требуют общего решения вопросов транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, а также привлечения и обустройства трудовых ресурсов.

Примерами ОЗР являются Южная Якутия, Южное Приморье, Приамурье, Южная зона Бурятии и Забайкальского края, Комсомольская агломерация, Ванино-Совгаванская зона и др. Всего таких ОЗР (в разных вариантах) насчитывается от 46 до 54. Это позволяет рассматривать не совокупность из сотен проектов, приложенных к государственной программе, а небольшое число крупных

комплексных проектов, реально определяющих развитие макрорегиона.

Важно заметить, что именно по такой логике построена работа Фонда развития ДВиБР.

Поэтому возврат к отраслевому принципу в государственной программе представляет собой пересмотр утвержденной Стратегии и реальный шаг назад, поскольку теряется логика взаимосвязи между реализацией отдельных проектов и развитием территорий, а также логика взаимосвязи проектов между собой.

Главной целью Стратегии является «закрепление населения за счет формирования развитой экономики и комфортной среды проживания, а также обеспечения среднероссийского уровня социальных услуг». Фактически это же сформулировано как вторая цель государственной программы.

Если рассматривать только варианты добровольного проживания или переселения населения, то достижение этой цели подразумевает выполнение следующих условий:

- обеспечение населения работой, причем престижной, высокооплачиваемой и с перспективой не только для ныне живущего поколения, но и для их детей и внуков;

- обеспечение населения жильем, причем возможности улучшения жилищных условий должны быть существенно выше, чем на остальной территории страны;

- обеспечение населения всеми видами услуг на уровне, не уступающем европейской части России;

- обеспечение мобильности населения на общероссийском уровне.

Последнее условие играет очень важную психологическую роль, ведь если можно уехать в любой момент, то отъезд перестает быть целью жизни, что очень важно для местного населения, для которого жизненная цель зачастую определяется самой «возможностью уехать на Запад».

Дальний Восток и Байкальский регион характеризуются громадной территорией, малой численностью населения и тяжелыми климатическими условиями. Если среднегодовая температура по России равна -2°C , то по ДВ и БР она составляет -5°C (в Китае $+10^{\circ}\text{C}$, Японии $+21^{\circ}\text{C}$). Для европейской части России среднегодовая температура равна почти $+7^{\circ}\text{C}$. Изотерма -2°C выделяет в макрорегионе

лишь чуть больше 30% территории, пригодной для жизни человека по методологии ООН. Поэтому говорить об условиях жизни и труда в регионе надо не в терминах «такие же, как в среднем по России», а с обязательным условием: «много лучше, чем среднероссийские». Только в этом случае возникает компенсация за более сложные естественные (климатические, географические и пр.) условия.

Из четырех вышеназванных необходимых условий закрепления населения в макрорегионе в Стратегии и государственной программе основное внимание уделено первому и в определенной степени третьему условиям.

Говоря о третьем условии: «в определенной степени», мы имеем в виду, что, хотя в этих документах прописано, сколько необходимо построить детских садов, школ, больниц и других учреждений образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта и т.д., сам принцип использования особых мер социальной политики на территории макрорегиона в документ не попал. В то же время для развития экономики макрорегиона прямо прописывается «формирование нормативной правовой базы, определяющей особые условия ценовой, тарифной, таможенной, налоговой и бюджетной политики». Отсутствие среди особых условий социальной политики ясно показывает, что этот аспект не считается системообразующим фактором.

Анализ обеспечения населения работой не так прост, как кажется. Реализация крупных проектов с большим числом новых рабочих мест создает иллюзию, что с этим все в порядке. Но, во-первых, этих проектов так много, что трудоспособного населения макрорегиона для их реализации недостаточно, а откуда возьмутся недостающие трудовые ресурсы — непонятно. Во-вторых, эти проекты в условиях дефицита транспортной и энергетической инфраструктуры надо очень четко синхронизировать как между собой, так и, в первую очередь, с развитием этой опорной инфраструктуры.

Главной проблемой как реализации крупных проектов макрорегиона, так и закрепления и привлечения населения является строительство жилья. По всем проектам развития, включая даже полностью финансируемые из федерального бюджета, вопрос строительства жилья не

рассматривается. Уже сейчас отсутствие жилья сдерживает строительство космодрома «Восточный». А строительство нового города (по предварительным оценкам, он рассчитан не менее чем на 100 тыс. жителей) лишь планируется включить в новую программу развития космодромов на 2016–2025 гг., несмотря на то что на этапе строительства только 1-й очереди космодрома (до 2015 г.) предполагается участие более 30 тыс. работников, а в обслуживании и эксплуатации объектов — более 12 тыс.

Даже не затрагивается вопрос строительства населенного пункта (по существу, города) на Удоканском месторождении. Аналогичная ситуация складывается и в других комплексных инвестиционных проектах государственной программы. При этом транспортные и энергетические потребности этих проектов проанализированы достаточно подробно, а вопрос, кто, за какие средства строит жилье (фактически надо говорить не о жилье, а о строительстве новых городов со всей необходимой инфраструктурой) и как это жилье потом выделяется будущим работникам, даже не рассматривается.

В связи с вышесказанным надо констатировать, что ни Стратегия, ни государственная программа не дают населению никаких ясных ориентиров в том, где они будут жить и работать, а главное, не создают у людей уверенность, что вопросы их обустройства на современном уровне действительно предусмотрены. Все это никак не способствует решению вопросов закрепления и привлечения населения.

Поэтому для реального развития Востока России Министерству по развитию Дальнего Востока РФ нужна проработанная комплексная программа развития, которая (с учетом ограниченности транспортной и энергетической инфраструктуры и ограниченности трудовых ресурсов):

- выделяет приоритетные опорные зоны развития территории (ОЗР);
- синхронизирует реализацию проектов ОЗР с развитием опорной (внешней) транспортной и энергетической инфраструктуры;
- структурирует проекты самих ОЗР как комплексные с учетом создания внутренней транспортной и энергетической инфраструктуры и полного обустройства на современном уровне всех привлекае-

мых работников, т.е. строительства современных городов и поселков и всей необходимой для комфортной жизни инфраструктуры.

При этом при выборе приоритетов должны учитываться:

- уже реализуемые масштабные проекты (космодром «Восточный», Южная Якутия, Южное Приморье и др.);

- обеспечение внутреннего рынка страны ограниченными по местам производства ресурсами (вольфрам, литий, уран, плавиковый шпат, редкоземельные металлы и т.д.);

- выполнение экспортных обязательств РФ;

- наполнение бюджетной системы РФ;

- обеспечение жизнедеятельности населения.

При построении графиков синхронизированного развития опорной транспортной и энергетической инфраструктуры и проектов ОЗР необходимо учитывать, что:

- по уже подготовленным к эксплуатации объектам пропускная способность БАМа должна быть увеличена до 100 млн. т, и начинать разработку новых проектов, опирающихся на БАМ (например, освоение Огоджинского угольного месторождения), не рационально;

- пропускная способность Транссиба уже сегодня имеет резерв не более 25 млн. т, а на многих участках (например, Барановский – Хасан, Уссурийск – Находка) не имеет резервов совсем; поэтому в первую очередь следует реализовывать проекты, опирающиеся на трубопроводный, морской и автомобильный транспорт, а также не требующие выхода грузов на Транссиб (коридоры Приморье-1 и Приморье-2).

Энергетические трудности особенно велики в зоне реализации проектов северо-востока Иркутской обл., Республики Бурятия и Забайкальского края, а также юга и востока Якутии и изолированных энергосистем Магаданской и Сахалинской обл., Камчатки и Чукотки.

При структурировании проектов ОЗР необходимо осуществлять их выделение по территориальному, а не по отраслевому принципу. Это означает, что надо рассматривать единую ОЗР «Южное Приморье» со всеми ее потребностями в железнодорожном сообщении, электроэнергии, жилищном строительстве и социальной инфраструктуре, исходя из потребностей всех проектов, реализуемых на юге Приморского края, а не только нефтегазохимического, автомобильного и транспортно-логистического кластеров. Тогда решение вопросов будет действительно понятным, рациональным и комплексным. А самое главное – прозрачным для инвесторов, государства, бизнеса и населения.

И наконец, вопрос обеспечения мобильности населения. Решить его при гигантских пространствах макрорегиона можно только путем полномасштабного освоения воздушного пространства за счет развития всех видов авиационного сообщения при одновременном строительстве и поддержании хотя бы минимальной сети автомобильных дорог.

Таким образом, надо отдавать себе отчет, что без изменения подходов к развитию восточных территорий страны проблему оттока населения решить нельзя, а значит, и говорить о реализации восточной политики России можно с большой натяжкой.