

# Региональная политика России и ее «восточный вектор»\*

В.Н. Лексин

## Постановка проблемы

В региональной политике России последнего времени наметились перемены, способные убедить даже скептически настроенных экспертов в том, что такая политика все же реально существует и выражается не только в декларативных заявлениях. Разумеется, речь идет не о согласованных действиях федеральных, региональных и муниципальных органов власти по научно обоснованной корректировке сложившихся структуры и параметров территориальной организации общества, направленных на установление и поддержание экономически оправданного и социально приемлемого баланса между ресурсами территорий, размещением экономики и системой расселения. Такой системы пока нет, и для этого существуют свои объективные и субъективные причины<sup>1</sup>. Тем не менее в намерениях и в сугубо практических действиях наших властных структур все более отчетливо усматривается стремление к конструктивным изменениям в пространственной экономике страны. Среди ряда свидетельств этого можно назвать принятие и частичную реализацию государственной программы социально-экономической реабилитации моногородов (такowymi официально объявлены 342 городских поселения с общей численностью населения 16 млн человек). В 2010–2013 гг. за счет финансовых средств этой программы была оказана поддержка 49 моногородам, где создано 200 тыс. новых рабочих мест. В 2014 г. предусмотрено выделение еще пяти моногородам 3 млрд руб., включая средства желающим (таких менее 30%) их покинуть: переселенцы могут получить 200 тыс. руб. на человека и 300 тыс. руб. на семью, а направляющиеся в районы Дальнего Востока, соответственно, 400 и 800 тыс. руб.

Примеров локальных конструктивных мер федеральной региональной политики много, и их еще больше на уровне субъектов РФ. Тем не менее *самым радикальным в отечественной региональной политике последнего времени следует считать ее поворот на восток (получивший в прессе и в обиходе наименование «восточный вектор»)*, который уже успел приобрести государственно-управленческое и институциональное сопровождение. Этого поворота давно ждали в научно-экспертном сообществе, при том что исследованиями социально-экономических, демографических и экологических проблем азиатской части

---

\* По материалам исследований, выполненных по Программе фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России; природный и социально-экономический потенциал» (проект 1.3.).

<sup>1</sup> Анализ этих причин неоднократно проводился в экспертном сообществе. Результаты см.: Лексин В.Н. Региональная действительность и региональные исследования // Регион: экономика и социология. 2014. № 2 (82). С. 7–38.

страны в последние десятилетия была занята самая продуктивная и квалифицированная часть отечественных регионалистов. Они были сосредоточены преимущественно в двух отделениях РАН: сибирском и дальневосточном, где удалось не потерять, а преумножить традиции советской научной школы всестороннего изучения региональной действительности.

В Сибирском отделении РАН такую школу, сосредоточенную преимущественно в Институте экономики и организации промышленного производства, возглавляют академик В.В. Кулешов, член-корреспондент РАН В.А. Крюков и профессор В.Е. Селиверстов; результаты исследований представлены в монографиях<sup>2</sup> (назову только фундаментальные — «Сибирь в первые десятилетия XXI века» и только что вышедшую книгу «Современная роль экономики Сибири в народно-хозяйственном комплексе России») и в журналах «Регион: экономика и социология» и «ЭКО». В Дальневосточном отделении РАН региональные исследования широкого профиля концентрируются внутри и вокруг Института экономических исследований, возглавляемого академиком П.А. Минакиром (его труды по дальневосточной проблематике и по пространственным трансформациям современной России входят в «золотой фонд» отечественной науки<sup>3</sup>) и издающего один из лучших российских обществоведческих журналов «Пространственная экономика». С прискорбием отмечу, что, продвигаясь от Дальнего Востока и Сибири к западу России, нечто подобное по широте охвата мегарегиональной проблематики и по качеству ее исследований можно обнаружить только в институтах Уральского отделения РАН, и ничего подобного нет применительно к остальной европейской части страны — гигантскому сгустку территориальных диспропорций и неурядиц.

Как уже отмечалось, появление «восточного вектора» было давно ожидаемым<sup>4</sup>, но, по мере того как вырисовывались реальные контуры новой восточной политики России, появлялось и все больше поводов для ее системного осмысления и для оценки общероссийской приемлемости ее новаций. В очередной раз возникли вопросы о преимущественно сырьевой ориентации экономики страны и об отношениях России с Китаем. Все это — темы отдельных многоаспектных и междисциплинарных исследований. И поэтому далее будут кратко изложены лишь три сюжета: избранная фактография новой восточной политики России; сравнение современного состояния РФ и Китая как главного зарубежного партнера в реализации этой политики и, наконец, оценка «восточного вектора» с позиций целей и задач реализации региональной политики страны в целом.

---

<sup>2</sup> Сибирь в первые десятилетия XXI века. Новосибирск, 2008. 788 с.; Современная роль экономики Сибири в народнохозяйственном комплексе России. Новосибирск, 2014. 326 с. и др.

<sup>3</sup> Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток // М., Экономика. 2006, 848 с.; Пространственные трансформации в Российской экономике / общ. ред. П.А. Минакира. М.: Экономика, 2002. 424 с.; Экономическая интеграция: пространственный аспект / общ. ред. П.А. Минакира // М.: Экономика, 2004. 352 с.

<sup>4</sup> Так, еще 8 лет назад вышла работа: Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А. и др. Энергетический вектор восточной геополитики России: Выбор путей транспортировки нефти на Дальний Восток, в Китай и страны Азиатско-Тихоокеанского региона / Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А., Белова М.А., Сулакишин С.С., Фейгин В.И. М.: Экономика, 2006. 136 с.

## Новая восточная политика России

Многовековой период «освоения» Сибири и Дальнего Востока был в равной степени драматическим и победоносным. О нем сложены песни и написаны прекрасные книги, он проанализирован в множестве научных статей и объемных монографий; выделю среди последних разделы «Дальневосточная ретроспектива» и «От плана к рынку» в монографии академика П.А. Минакира «Экономика регионов. Дальний Восток» (М., 2006 г.) и книгу академика В.В. Алексева и его коллег Е.В. Алексеевой, К.И. Зубкова и И.В. Побережникова «Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике XVI–XX вв.» (Екатеринбург, 2004 г.). Литература по этим вопросам, повторю, огромна и хорошо известна как специалистам, так и широкому кругу читателей, что избавляет меня от соблазна ее поверхностного пересказа. Обратимся к новейшим реалиям восточной политики России.

Восточные территории России в конце прошлого и в начале этого века оказались на периферии государственных интересов. Их мощный подъем в советский период был закономерным результатом политики планового «размещения и развития производительных сил» в интересах прежде всего единого народно-хозяйственного комплекса СССР. Сейчас же, занимая более трети территории страны и сосредотачивая менее двадцатой части ее населения, регионы Дальнего Востока и Забайкалья по-прежнему имеют все необходимое для природно-ресурсного обеспечения и процветания: четвертую часть продуктивных лесных угодий России, 30% общероссийских запасов угля и 20% углеводородного сырья, большие запасы стратегического сырья, рыбы, дефицитных дикоросов и т. д. Но при этом дальневосточные и забайкальские территории утрачивают потенциал созданных в советское время производств, использовавших этот потенциал в интересах регионов и всей страны, на этих территориях сокращается число привлекательных рабочих мест, что делает естественным отток населения, не загружены две построенные в советское время железнодорожные магистрали — Транссиб и БАМ, крайне разрежена сеть автодорог и т. д. Дальний Восток и Забайкалье становятся все менее связанными с остальными территориями России и действительно нуждаются в масштабной федеральной поддержке, причем не только в форме бюджетных вливаний.

Однако создается впечатление, что магнитом новой восточной политики России стало не столько состояние наших дальневосточных территорий, сколько заманчивость хоть какого-то (даже только сырьевого) вхождения с их помощью в ауру экономики стран АТЭС, создающей более половины мирового ВВП (в том числе на душу населения) и формирующей около 40% мировых экспортных поставок.

Среди попыток государственного вмешательства в кризисную ситуацию в азиатской части страны можно вспомнить федеральную целевую программу «Сибирь» на период до 2005 г., которая безвременно и бесследно скончалась в 2002 г. в соответствии со специальным постановлением Правительства РФ № 630 от 24.08.2002. Разработанная же «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г.» так и не стала поводом для принятия конкретных государственных мер стимулирующего или протекционистского характера. Ка-

залось бы, иная судьба ожидала многочисленные программы государственной поддержки территорий Дальнего Востока, однако, как показал содержательный анализ этих программ, неоднократно представленный в публикациях академика П.А. Минакира, все они были малорезультативными. Последними по времени стали принятая Постановлением Правительства № 1128 от 6.12.2013 Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» и принятая Постановлением Правительства РФ 15.04. 2014 Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

Намерения федеральных органов в части более полного использования дальневосточного потенциала России обнародуются в течение двух последних десятилетий. В предельно ясной форме они были выражены осенью 2000 г. на Байкальском экономическом форуме в аналитическом докладе Совета Федерации «Стратегия развития России в АТР в XXI веке»: упование на пресловутый транспортный «мост между Европой и Азией», сооружение производственной инфраструктуры для связей с АТР, привлечение для этого иностранной рабочей силы и т. п. В последнее время широкий общественный резонанс получили «Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики» на 2009–2018 гг., подписанный в октябре 2009 г. руководителями этих стран «Список ключевых проектов сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики» и, главное, известное соглашение о поставках в КНР 38 млрд куб. м российского природного газа (Ковыктинское месторождение в Иркутской области и Чаандинское в Республике Якутия) по газопроводу «Сила России» на сумму 400 млрд долл.

Для проведения целенаправленной и ответственной федеральной политики на дальневосточных территориях был создан специальный федеральный орган исполнительной власти — Минвостокразвития РФ — с широкими административными полномочиями и ресурсными возможностями. Постановлением Правительства РФ № 242 от 28.03.2014 эти полномочия были дополнительно расширены, и министерство было наделено:

- во-первых, правом согласования всех государственных программ и федеральных целевых программ любых министерств и ведомств, которые реализуются на территории Дальневосточного федерального округа;

- во-вторых, правом согласования инвестиционных программ государственных корпораций и государственных компаний, которые будут реализовываться на Дальнем Востоке (это сделано для повышения социальной ответственности компаний, работающих в регионе, и развития региональной инфраструктуры);

- в-третьих, правом активного участия в привлечении инвестиций и в содействии реализации инвестиционных проектов (в том числе в форме координации, участия в выработке государственной политики и нормативно-правовом регулировании в сфере создания и функционирования особых экономических зон);

– в-четвертых, правом регулирования процессов развития конкуренции в макрорегионе и контроля за деятельностью компаний, занимающих доминирующее положение на рынке, в целях ограничения монополизма и снижения тарифов в регионе;

– в-пятых, правом разработки и реализации мер по развитию конкуренции на товарных рынках Дальневосточного федерального округа, в частности мер по развитию на территории округа малого и среднего предпринимательства.

Концентрированное воплощение идей преференциального функционирования дальневосточной экономики представлено в двух законопроектах, подготовленных Государственной думой и Минвостокразвития РФ. Первый из этих законопроектов называется «Об особых условиях ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона» (далее — «Об особых условиях...»), а второй — «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока».

Проект закона «Об особых условиях...» действительно предполагает установить на дальневосточных территориях *особые* налоговые режимы, *особый* порядок создания и функционирования *особых* экономических зон, *особые* бюджетные и межбюджетные отношения, *особый* режим ценовой и тарифной политики и регулирования тарифов на транспорте, *особые* условия осуществления «хозяйственной и иной деятельности, в том числе инвестиционной, предпринимательской и производственной», реализации социальной политики, правового регулирования защиты окружающей среды и использования природных ресурсов др.

Беспрецедентно широк и перечень типов создаваемых на 49 лет *особых* экономических зон — агропромышленных, оленеводческих, овцеводческих, мясомолочно-животноводческих, звероводческих, растениеводческих, коневодческих, развития аквакультуры, судостроительно-судоремонтных, портовых, промышленно-производственных (включающих горнодобывающие и связанные с ними перерабатывающие производства), технико-внедренческих, промышленно-производственно-портовых, биоресурсно-портовых, развития авиационной отрасли (авиаперевозки, производство воздушных судов для малой авиации, технические центры по обслуживанию воздушных судов), развития лесного комплекса, туристически-рекреационных, логистических, островных, приграничных и межрегиональных.

Предполагается также выделение *особого* класса «приоритетных инвестиционных проектов», целью которых должно стать «создание новых производств и (или) реконструкция и технологическое перевооружение действующего производства, а также осуществление одного или нескольких приоритетных видов экономической деятельности для повышения уровня социально-экономического развития макрорегиона и создания новых рабочих мест». При этом предлагаются создание в составе Инвестиционного фонда РФ отдельного Инвестиционного фонда Дальнего Востока и Байкальского региона, установление повышенных нормативов зачисления в бюджеты этих территорий поступлений от федеральных налогов и сборов, зачисление в эти бюджеты для целевого использования всех налогов и сборов на право использования природных ресурсов, снижение налоговой нагрузки на все вновь создаваемые или расширяемые

производства, гарантии и компенсации расходов всем прибывшим для трудовой деятельности из других регионов, особые жилищные и социальные льготы молодым специалистам и т. д.

Следует напомнить, что предложение о создании территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР) на дальневосточных территориях было озвучено еще в 2013 г. в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ. Позднее появившийся проект федерального закона о ТОР также предполагает создание разветвленной структуры *особых* правовых режимов осуществления предпринимательской и иной деятельности. И здесь, как и в предыдущем законопроекте, предполагается установление *особого* режима землепользования, льготных ставок арендной платы; беспрецедентных налоговых льгот и льгот по страховым платежам; льготного подключения к объектам объектов инфраструктуры ТОР, применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны; *особого* режима привлечения к трудовой деятельности в ТОР (в ускоренном и льготном порядке) квалифицированного иностранного персонала, *особого* режима государственного контроля (надзора), а также муниципального контроля; *особого* порядка проведения государственной экологической экспертизы в максимально короткий срок (45 дней) и др.

Симптоматично, что законопроект «Об особых условиях...» был подвергнут суровой критике Министерством финансов РФ и Счетной палатой РФ (официальные отзывы можно прочесть на сайтах этих органов), которые доказывали нерациональность практически всех предложений об *особости* предлагаемых мер по решению дальневосточных проблем в рамках специального закона. Аргументировалась и принципиальная неприемлемость предложений о внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и в Бюджетный кодекс РФ, позволяющих на законном основании реализовать значительную часть мер по «ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока и Байкальского региона», в связи с тем, что это может привести к сокращению бюджетных доходов. Показательно в то же время, что в официальных отзывах на законопроекты, как и в обсуждениях других публичных заявлений и нормативных актов, свидетельствующих о приоритетности «восточного вектора» региональной политики России, менее всего анализируются плюсы и минусы возрастающей экспортоориентированности дальневосточной экономики, в результате чего дополнительно закрепляется статус России как «сырьевого придатка» экономики других стран, теперь в первую очередь — Китая. Последнее заслуживает особого рассмотрения.

### «Старший брат» стал «младшим партнером»

«Старшим братом» назвал Советский Союз «великий кормчий» Мао Цзэдун, и в таком определении была немалая правда. Социалистический строй СССР был на тридцать лет старше утверждавшегося в Китае социализма. Советские войска в августе 1945 г. разгромили самую сильную часть вооруженных сил Японии (Квантунскую армию), установившей на территории Китая жесточайший оккупационный режим, а затем СССР способствовал победе Народно-освободительной армии Китая над гоминьдановскими войсками и вхождению

КНР в состав ООН. В 1950-е гг. СССР оказывал поистине братскую помощь в восстановлении и модернизации народного хозяйства Китая: советские специалисты участвовали в сооружении крупнейших промышленных, энергетических и инфраструктурных объектов КНР, передавали Китаю научно-техническую документацию, вели подготовку рабочих и инженерных кадров. В СССР проходили обучение тысячи китайских студентов, издавалось много книг об истории и культуре великой страны (в том числе прекрасные переводы классической поэзии и эпические «Троецарствие» и «Речные заводы»), велось воспитание наших граждан в духе известной песни «Русский с китайцем братья навек». Символизировавшие Китай предметы (самые популярные — ярко расписанные термосы и полотенца) входили в каждый советский дом.

Однако в следующие десятилетия политико-идеологические (основа «братства») линии развития СССР и Китая разошлись (произошел даже один локальный вооруженный конфликт), началась и долго длилась китайская «культурная революция», а затем в Китае и в России стартовали реформы с противоположными целевыми установками. В России главной задачей реформ стало скорейшее уничтожение существовавшего политического строя и всего с ним связанного (в том числе — СССР), а в Китае — постепенная трансформация экономических отношений с использованием огромного административного потенциала существующего политического строя. Отсюда — скоропалительное и некритическое использование во многом устаревших атрибутов рыночной экономики и западного политического устройства в России и взвешенный, экспериментально проверяемый и государственно надзираемый перенос всего нового из капиталистической экономики в структуру социалистического Китая. Ему до сих пор удавалось эффективно использовать свой трудовой потенциал и специфику ментальности населения, пробудившуюся пассионарность, ориентацию политического руководства на интересы собственной страны. Я не утверждаю, что следование китайскому пути реформирования было возможно в СССР (слишком разными были исходные условия реформ и побудительные мотивы реформаторов), я утверждаю лишь, что с началом реформ Россия окончательно утратила даже внешние признаки «старшего брата» и стала (вероятно, навсегда) лишь «младшим партнером» Китая.

Нет необходимости предъявлять читателю общеизвестные статистические таблицы и графики, которые свидетельствуют, что в ходе реформ в России большинство значений ключевых экономических (за исключением экспорта углеводородного сырья) и социально-демографических параметров по сравнению с советским периодом снижались, а в Китае — росли. И сегодня *наша страна для Китая то же, что для Запада*, — преимущественно источник сырьевых ресурсов и рынок сбыта не производимой в России продукции. К тому же и здесь Россия для Китая — второстепенна: в структуре внешнеторгового оборота Китая на долю России приходится всего 2,5%, в то время как, например, товарооборот Китая и США в 5 раз больше, чем Китая и России, и почти в 10 раз больше, чем товарооборот России и США.

Экономические, социальные и политические успехи Китая стали обыденным фактом жизни современного мира. За последние 30 лет ВВП Китая вырос в 15 раз, а внешнеторговый оборот — в 125 раз при невероятной устойчивости

экономической системы, которую не смогла поколебать даже волна последнего глобального кризиса. Если Китаю удастся сохранить годовые темпы роста экономики на уровне 6–7%, то, по мнению многих экспертов (в том числе и аналитиков МВФ), к 2020 г. эта страна станет мировым экономическим лидером.

Устойчивость политической и экономической систем Китая в сочетании с его необъятным внутренним рынком и дешевыми трудовыми ресурсами привлекли в страну огромные *прямые* иностранные инвестиции. Китай ведет самое активное в мире строительство современных транспортных магистралей, промышленных и энергетических объектов и жилья. Китаю удалось получить небывалый системный эффект от создания свободных экономических зон. В стране не было банковских кризисов, и успешно сосуществуют прогрессивная шкала налогообложения и препятствия для вывоза капиталов. В отличие от России Китай (как страна с широкой гаммой конкурентоспособного экспорта) пользуется всеми выгодами присоединения к ВТО. В Китае трудится пятая часть всех научно-технических работников мира, и в 2013 г. там функционировало 14 университетов мирового уровня (в России — 2). Страна занимает третье место в мире по масштабам как въездного, так и выездного туризма, а на собственно деловые поездки ежегодно расходуется около четверти триллиона долларов.

В течение нескольких лет Китай является самым крупным потребителем энергоресурсов планеты: все более энергонасыщенными становятся сотни тысяч предприятий всех видов экономической деятельности и повседневный быт увеличивающегося (прирост за первое десятилетие этого века 74 млн человек, общая численность по переписи 2013 г. — 1,339 млрд человек) населения. Да, Китай «выкачивает» (далеко не безвозмездно!) сырье и энергоресурсы других стран, но это происходит лишь потому, что на территории Китая создана беспрецедентно большая часть *массового промышленного производства* мира. Китай (как и Россия) и сам не обделен природными ресурсами. В настоящее время он занимает второе (после США) место в мире по разведанным (и постоянно пополняемым) запасам угля, 9-е — по запасам и 5-е — по добыче нефти. Китай обладает сопоставимыми с США запасами пресловутого сланцевого газа, 20 процентами мировых запасов руд черных металлов и лидерством по их добыче, почти половиной мировых запасов редкоземельного сырья и лидерством по его добыче и переработке, пятым местом в мире по запасам и добыче золота, огромными запасами вольфрама, молибдена, тантала, олова (мировое лидерство по добыче и производству), свинца, цинка и других цветных металлов, пятой частью мировых ресурсов и выловов морской и пресноводной рыбы, 13% мировой пашни, обеспечивающей продовольствием пятую часть населения планеты, и т. д.

Однако в отличие от современной России производство Китая максимально диверсифицировано: на китайской территории создано и действует множество предприятий легкой и тяжелой промышленности, способных обеспечить практически все внутренние потребности страны, включая научно-техническую продукцию для создания и запуска искусственных спутников Земли. Если полвека назад на первом китайском автозаводе в Чунцине выпускали машины советских марок ЗИЛ и ГАЗ, то сейчас в этом ныне мегаполисе и в других городах Китая для внутреннего и зарубежных рынков ежегодно производят

два миллиона автомобилей самых престижных мировых брендов. В Китае идет постоянное строительство малых и гигантских инфраструктурных объектов; в числе последних — 12 из 20 самых протяженных мостов в мире, тысячекилометровая железнодорожная магистраль Голмуд – Лхаса (проложена за десятилетие в уникальных по сложности условиях), гидроэлектростанция «Три ущелья» (построенная в рекордные сроки и втрое превосходящая по мощности Саяно-Шушенскую ГЭС).

Внутригосударственные и международные инициативы Китая поражают свой масштабностью. Примером первых может служить энергично реализуемая программа развития северо-западных территорий (и по замыслу, и по выполнению — антипод российских дальневосточных программ). Примером глобальных международно-интеграционных намерений Китая может служить идея «двух Шелковых путей», впервые высказанная Председателем КНР Си Цзиньпином в сентябре 2013 г. в Астане, разъясненная им через месяц в Совете народных представителей Индонезии и закрепленная в начале ноября того же года в постановлении ЦК КПК «О некоторых важных вопросах всестороннего углубления реформ». В феврале 2014 г. во время зимней олимпиады в г. Сочи Си Цзиньпин пригласил Россию к участию в этом проекте, а Президент России В.В. Путин заявил о возможности широкого участия нашей страны в создании инфраструктуры как экономического коридора сухопутного «Шелкового пути» (не проходящего по территории России), так и морского «Шелкового пути» на принципах государственно-частного партнерства. Реализация такого проекта для Китая означает не только получение экономических выгод (в том числе снижения глобализационных финансовых рисков в связи с предполагаемыми расчетами со странами «Шелкового пути» в национальных валютах), но и дальнейшее повышение его политической роли в огромном азиатском регионе и укрепление связей с ЕС. Напомню в связи с этим, что на XVIII съезде КПК Китай был объявлен «великой морской державой» и что, например, арктические притязания этой страны поддержаны договором китайского нефтяного концерна CNPC с «Роснефтью» о совместных работах на российском арктическом шельфе и в Восточной Сибири (цена контракта на 25 лет превышает четверть триллиона долларов) и недавно полученным Китаем статусом постоянного наблюдателя в Арктическом совете.

Масштабность успехов Китая не затмевает для руководства страны и для ее научно-экспертного сообщества масштабность внутренних и внешнеполитических проблем. По мере роста экономики нарастает дисбаланс социальных групп внутри общества умеренной зажиточности («сяо кан»), возникают и поддерживаются извне сепаратистские настроения, появляется реальная конкуренция китайскому экспорту в быстро развивающихся Индии и Бразилии и т. д. Общеизвестны (и внутри Китая, и за его пределами) экологические проблемы, в первую очередь дефицит и загрязнение воды. Но главное в том, что в современном однополярном мире к Китаю начинает переходить историческая роль России как не любимого ближними и дальними соседями мощного геополитического, экономического, финансового и идеологического конкурента. Китай все менее может рассчитывать на спокойную реакцию США и стран ЕС на его укрепление именно в этом качестве. Китайское руководство не может не замечать

начавшегося геополитического противостояния, и, например, в ответ на формирование в азиатско-тихоокеанском регионе американской «оси безопасности» (Австралия, Сингапур, Филиппины, Таиланд, Япония и в перспективе Малайзия) начинает проводить идеологию «азиатской концепции безопасности». Ощущая прозападную ориентацию Всемирного банка, Китай начинает создавать Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АИВ), заинтересованность в котором подтвердили десятки государств. Руководству России и ее бизнесу, устанавливающим долгие партнерские отношения с Китаем, было бы полезно учитывать эти обстоятельства в своей внешнеэкономической политике.

### «Восточный вектор» региональной политики и национальные интересы страны

Как может повлиять новая восточно ориентированная политика руководства России на решение долгосрочных общегосударственных задач функционирования нашей страны, не имеющей аналогов в мире по сгущенности региональных проблем? Об их генезисе и сути давно и много написано, и я назову лишь некоторые из них, имеющие прямое отношение к тематике настоящей статьи. К ним относятся в первую очередь диспаритет административно-управленческих отношений «центра» и «периферии», несоответствие массива полномочий и социальных обязательств регионов и муниципалитетов фактическому объему их бюджетных ресурсов, аномально высокая асимметрия социально-экономического состояния регионов и муниципалитетов, крайне слабая экономическая и социальная связность (фактически — дезинтеграция) территорий и кризис сложившейся системы расселения, явно недостаточная ориентация экономики на потребности внутреннего рынка. После быстрого и неподготовленного перехода на рыночные принципы хозяйствования, открытия мировому рынку и разрыва связей с бывшими союзными республиками основная часть населенных пунктов России лишилась экономической базы своего существования, а целые отрасли производства оказались неконкурентоспособными. В этом нет ничего удивительного, поскольку более 90% экономического потенциала государства и 70% населенных пунктов было создано в советское время на принципах вне рыночного хозяйствования в системе планомерно устанавливаемых цен и в целях формирования единого народнохозяйственного комплекса страны и социалистической системы расселения.

Следует учитывать и то обстоятельство, что в России около 1,1 тыс. городов, 1,3 тыс. поселков городского типа и 150 тыс. сельских населенных пунктов со своими специфическими (и в то же время общими) проблемами. Причем современная Россия — страна малолюдных населенных пунктов: почти 80% городов, в которых суммарно проживает 16,5 млн человек, официально отнесены к категории «малых» с численностью населения менее 50 тыс. человек; каждый второй из них (свыше четырехсот) насчитывает менее 20 тыс. человек (самый маленький — Чекалин в Тульской области — менее тысячи человек). Почти все малые города бюджетно дотационны, и Правительство РФ неоднократно предлагало сократить их число, хотя именно они интегрируют пространство

городской и сельской России и являются центрами концентрации объектов социальной и экономической инфраструктуры для окружающих сельских поселений (в них в целом проживает около 27 млн человек). При этом в каждом четвертом сельском поселении живет менее десяти человек, а в 13% сельских поселений вообще нет ни одного постоянного жителя. Большинство сельских поселений ощутили такие негативные последствия всей совокупности реформ, как разрушение крупных советских хозяйств без развития фермерства, ликвидация объектов социальной инфраструктуры (школ, медицинских учреждений, клубов и т. д.), массовый переход к преимущественно натуральному и мелкотоварному хозяйству, маргинализация населения и изменение его половозрастной структуры.

Решение перечисленных и других проблем региональной и муниципальной России затрудняется не только тем, что они «плоть от плоти» общегосударственной экономической и социальной политики, а пересмотр ряда базовых положений этой политики маловероятен. Не стоит забывать об уникальности нашего государства в целом, возникшего в сегодняшнем обличье после распада СССР. В наши дни Россия имеет самое сложное федеративное устройство (пять типов разностатусных субъектов федерации) с весьма специфическими федеративными отношениями и с формально выделенными из системы государственного управления муниципалитетами всех типов. Россия стала страной с огромными арктической и северной зонами (более 60% нашей территории — зона вечной мерзлоты) и границами с 12 государствами (61 тыс. км морских и 22 тыс. сухопутных).

Необходимость решения перечисленных и многих других реальных проблем региональной и муниципальной России дополнительно актуализировалась именно сейчас, когда страна вступила в самый сложный период своего существования<sup>5</sup>. Неутешительны все прогнозы развития внешнеэкономической и в целом геополитической ситуации: в ближайшем будущем стране предстоит жить в условиях политической изоляции и экономических санкций. Но независимо от этого еще в 2013 г. ухудшились практически все макроэкономические параметры функционирования государства. Снизились темпы роста ВВП. Бизнес предпочитал кредитоваться в зарубежных банках при увеличивающемся оттоке за рубеж частного капитала (только в первом квартале 2014 г. он составил 70 млрд долл.). Продолжилась тенденция многолетней убыточности множества предприятий: треть отечественных компаний по итогам 2013 г. объявили себя убыточными, в их числе — работающие в сфере добычи полезных ископаемых, где рост числа таких предприятий превысил 6%. Рост цен на основные продукты питания намного обгонял официально объявленные темпы инфляции (в 2013 г. цены на молочные продукты выросли на 13%, на овощи — на 26%, на яйца — на 40% и т. д.).

Немаловажно то обстоятельство, что в стране усиливается недоверие к новым масштабным акциям Правительства РФ; здесь соединяются память о невыполнении так называемых национальных проектов и федеральных программ

---

<sup>5</sup> Здесь и далее использованы только официальные данные Росстата // <http://www.gks.ru>, Росреестра // <https://rosreestr.ru> и др. сайтов субфедеральных и муниципальных администраций.

последнего времени с повсеместно негативными оценками последствий начатых реформ в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и в пенсионной системе — наиболее прямо воздействующих на настроение населения. Не случайно становится крайне скептическим отношение к высшему законодательному органу страны: по опросу Левада-Центра» (15–18 ноября 1913 г.), лишь 40% населения вообще убеждены в целесообразности существования Государственной думы и только 16% опрошенных оценивают ее работу положительно.

Эскизно рассмотренные в начале статьи восточные приоритеты федеральной региональной политики последнего времени требуют их оценки в контексте общероссийской социально-экономической ситуации. Признавая бесспорную пользу экономических стимулов развития территорий Дальнего Востока и Байкальского региона, необходимо дать однозначный ответ на вопрос о смысле их *региональной эксклюзивности и нераспространения на всей территории России*. Ответ на этот вопрос целесообразно начать с напоминания о том, чем должна стать региональная политика сегодняшней России. Эта политика должна иметь целью, во-первых, обеспечение геополитических интересов, территориальной целостности и связности территорий страны, во-вторых, экономически, социально и инфраструктурно сбалансированное функционирование территориальных единиц и, в-третьих, согласование общегосударственных, региональных и местных программ, проектов и, главное, — интересов функционирования территорий. С этих позиций приоритетную восточно ориентированную региональную политику России нужно оценивать лишь как *начало* серьезнейших перемен в экономической и социальной политике страны.

Не буду повторять свою аргументацию необходимости изменения отношения федерального центра к дальневосточным территориям страны (они были изложены во многих моих публикациях, включая вышедшую пять лет назад книгу «Федеративная Россия и ее региональная политика» с отдельной главой «Макрозоны приоритетных государственных интересов. Дальний Восток и федеральный центр»). Но сейчас я хотел бы обратить внимание не столько на уникальность, сколько на *общероссийскую типичность причин и следствий* того, что происходит на Дальнем Востоке. Да, дальневосточные рыбаки сдают значительную часть уловов ценнейших даров моря корейским и иным нероссийским покупателям, но это происходит только потому, что те (в отличие от наших) принимают рыбу быстро и быстро же расплачиваются; к тому же на дальневосточных берегах нет достаточных холодильных мощностей. Да, ремонт дальневосточных рыболовческих судов чаще всего идет на зарубежных верфях, но лишь потому, что там ремонтируют быстро, качественно и в конечном счете это оказывается выгоднее, чем в России, где судоремонтная промышленность разрушена так же, как и тяжелая промышленность России в целом. Да, поставки продукции предприятий Дальнего Востока и Байкальского региона на остальную часть России (так же как поставки с западных территорий на восток) мизерны, но лишь потому, что эту продукцию никто особо не ждет ни здесь, ни там, да и продукции этой совсем немного. Да, население продолжает покидать города и поселки Дальнего Востока и Байкальского региона, но та же ситуация и в большинстве малых

городов и сельских поселений центральной России; разница лишь в том, что из них можно доехать к месту заработка в крупных городах, а на востоке страны нет ни крупных городов, ни относительно развитых транспортных связей. Не забудем и о непомерных транспортных тарифах. И т. д.

Преференциальные меры, предлагаемые для решения проблем территорий Дальнего Востока и Забайкалья, могут стать *первым примером* новых подходов к выходу страны из состояния многолетней стагнации несырьевой экономики как естественной базы независимого функционирования государства и преодоления кризиса системы расселения. Становится все более очевидным, что *на всей территории России* нужно вводить порядок обеспечения ее устойчивости, понимаемой как способность *экономически оправданного и социально приемлемого функционирования политической и хозяйственной систем при минимальной зависимости от поведения других государств, в том числе в форс-мажорных обстоятельствах внутреннего и внешнего характера*. Состояние такой устойчивости — менее всего искусственно созданная политическая и вне рыночная автаркия. Экономическая система России должна оставаться открытой внешнеэкономическим обменам и рыночным состязаниям с отечественными и зарубежными соперниками, но ведение и выигрыш этих состязаний должно происходить на *собственном поле*. Однако это поле, возделываемое в последние десятилетия преимущественно в интересах экспорта углеводородного сырья, еще *необходимо подготовить* для полноценной реиндустриализации страны и для создания реальных условий обеспечения хотя бы продовольственной, фармакологической, военно-промышленной, транспортной и энергетической безопасности<sup>6</sup>.

Что следовало бы сделать для того, чтобы начать преодоление экономического и социального застоя, чтобы наконец-то перейти от многолетних заклинений о необходимости повсеместного дополнения сырьевой экономики страны многоотраслевым производством, чтобы города и села России снова обрели экономическую базу своего существования и страна сама могла кормить себя, чтобы Россия обрела необходимый потенциал экономической независимости? Естественно, для этого следует использовать уже наработанные или предлагаемые решения (в том числе меры, предусмотренные для Дальнего Востока и Байкальского региона), но этого явно недостаточно, и было бы крайне полезно критически оценить уже имеющийся массив соответствующих предложений.

Вероятно, следовало бы начать с выяснения главного вопроса: *кто еще хочет и кто еще способен работать* в реальном секторе экономики в конкретных населенных пунктах страны? Вопрос действительно первостепенный, поскольку за многие годы утрачена преемственность постоянной квалифицированной и ответственной работы, фактически ликвидирован рабочий класс, молодому и среднему поколению внушили брезгливое отношение к работе в промышленном и сельскохозяйственном секторах экономики. Нужно знать, на

---

<sup>6</sup> Эти вопросы рассматривались в статье: Лексин В.Н. Региональная политика в контексте угроз и рисков стабильного функционирования государства // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2013. № 5. С. 89–98.

каких условиях (заработная плата, социальный пакет, профессиональное обучение и т. п.) местные жители пойдут на новые рабочие места, и стимулировать создание только таких рабочих мест. Уточнение реальных возможностей и намерений трудоспособного населения городов и сел России позволит оценить и степень их жизнеспособности, а следовательно, и ближайшие перспективы существования.

Во-вторых, нужно *освободиться от бездоказательных мифологем* двух последних десятилетий, препятствующих нормальному функционированию региональной и муниципальной России: о благодетельности сжатия денежной массы, о невозможности установления внутренних (более низких по сравнению с мировыми) цен на все виды энергоносителей для отечественного производителя, о неприемлемости законодательно установленного как минимум двукратного повышения заработной платы в реальном секторе экономики и о привлечении только квалифицированной иностранной рабочей силы, о невозможности уничтожения многоступенчатого посредничества при продвижении отечественной продукции на местные рынки и др. Серьезные научные обоснования и здравый смысл утверждают, что отказ от этих заблуждений и освобождение от них отечественной экономической и социальной политики ничего кроме пользы экономике и бюджету России, ее городскому и сельскому населению не принесут.

В-третьих, предлагаемые меры должны преследовать преимущественно задачи *действенного стимулирования* реиндустриализации и воссоздания современного агропромышленного производства. Нужно исходить из того, что экономический суверенитет России не может вечно поддерживаться не зависящей от нее конъюнктурой мирового рынка на нефть и газ и что в любом случае придется (это жизненно важно!) создавать в качестве единственно надежной «экономической подушки безопасности» практически все виды обрабатывающих производств. Все, что заново создается или реконструируется на средства частных инвесторов, должно быть освобождено на длительное время от всех видов налогов, кроме налога на доходы физических лиц. Поскольку речь идет о *новых* объектах налогообложения, государство при этом финансово ничего не потеряет, а региональные и местные бюджеты и, главное, наши получившие работу люди только выиграют.

В-четвертых, нужны *особые преференции для производств, ориентированных на внутреннее потребление*. Мне не раз приходилось писать и публично выступать по этому вопросу, в последнее время об этом говорят и первые лица нашего государства, призывая к «импортозамещению». Я же обосновываю идеологию и практику «импортоконкуренции» — всемерного государственного поощрения тех товаропроизводителей, которые способны создать реальную конкуренцию импортной продукции. Разумеется, это невозможно, да и не нужно делать по тем видам товаров, которые заведомо нельзя производить в России (например, кофе) или которые давно и надежно заняли соответствующие ниши на мировом рынке. Но есть широкая гамма производств, создание которых политически необходимо для обеспечения безопасности страны, — фармацевтического, продовольственного и иного. При этом следует ориентироваться не только на постоянно обновляемый хайтек, но и на

производство крайне необходимых простых товаров (например, метизов), не только на высокопроизводительные технологии, но и на те, которые способны обеспечить значительную трудозанятость (естественно, на ранее сформулированных условиях).

В-пятых, связность территорий страны и преодоление дезинтеграции восточных, центральных и западных регионов можно обеспечить только в том случае, если предлагаемые новации станут повсеместными и те или иные *особые* региональные (муниципальные) преференции не ухудшат ситуацию на других территориях. Это в равной степени относится и к проектам создания двух десятков крупногородских агломераций, и к многочисленным предлагаемым особым экономическим зонам на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе, и к предложениям о создании там же «территорий опережающего развития». Преференции Дальнему Востоку и Байкальскому региону не должны, в частности, повредить функционированию ныне самого ресурсообеспеченного и политически стабильного сибирского макрорегиона.

Наконец, необходимо последовательное и непрерывное информационное сопровождение предлагаемых действий. Если речь идет о новой созидательной политике страны, то ее должны услышать и обсудить как можно больше граждан России.

Новые инициативы руководства страны относительно необходимости начать конкретные действия по решению застарелых проблем дальневосточных и байкальских территорий России следует признать более чем своевременными. Но не менее важно признать и то, что *ни одна из кризисных проблем Дальнего Востока не порождена на его территории, все они порождены кризисной Россией в целом* — ее внешнеполитической, экономической и социальной политикой. И только этим, а не слабостью региональной и муниципальной власти или недостаточностью патриотических чувств дальневосточного бизнеса объясняется нереализованность многих ранее принятых программных и иных решений центральной власти. Своеобразие геополитических, природно-ресурсных, инфраструктурных, расселенческих и иных особенностей дальневосточных территорий, несомненно, следует учитывать при разработке и реализации соответствующих государственных мер, но их результативность будет напрямую зависеть от того, насколько продвинутся в этом направлении *все без исключения* регионы страны и насколько будет восстановлена *внутрироссийская интеграция ее севера и юга, запада и востока*. В противном случае одностороннее усиление внешнеэкономической интеграции территорий Дальнего Востока и Байкальского региона может привести к дальнейшей дезинтеграции экономического и социального пространства России.

#### Список используемых источников

1. Лексин В.Н. Региональная действительность и региональные исследования // Регион: экономика и социология. 2014. № 2 (82).
2. Лексин В.Н. Региональная политика в контексте угроз и рисков стабильного функционирования государства // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2013. № 5. С. 89–98.

3. Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток // М.: Экономика, 2006. 848 с.

4. Пространственные трансформации в Российской экономике / общ. ред. П.А. Минакира. М.: Экономика, 2002. 424 с.

5. Материалы исследований, выполненных по Программе фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России; природный и социально-экономический потенциал» (проект 1.3.).

6. Официальные данные Росстата // <http://www.gks.ru>, Росреестра // <https://rosreestr.ru> и др. сайтов субъектов федеральных и муниципальных администраций.

7. Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. редактор В.В. Кулешов. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. 788 с.

8. Современная роль экономики Сибири в народнохозяйственном комплексе России / отв. редактор В.В. Кулешов. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. 326 с.

9. Экономическая интеграция: пространственный аспект / общ. ред. П.А. Минакира. М.: Экономика, 2004. 352 с.

10. Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А. и др. Энергетический вектор восточной геополитики России: Выбор путей транспортировки нефти на Дальний Восток, в Китай и страны Азиатско-Тихоокеанского региона / Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А., Белова М.А., Сулакшин С.С., Фейгин В.И. М.: Экономика, 2006. 136 с.