

**Совет по внешней и оборонной политике**

**СТРАТЕГИЯ ДЛЯ РОССИИ:**

# **НОВОЕ ОСВОЕНИЕ СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

**Часть 1**

**Москва 2001**

Руководители проекта:  
*В.А.Рыжков и А.Г.Хлопонин*

Руководители авторского коллектива:  
*В.Н.Лексин и А.Н.Швецов*

Авторский коллектив:

*Е.Н.Андреева (5.5), Ж.А.Зайончковская (глава 4), О.В.Кузнецова (2.4., 2.5), В.Н.Лексин (главы 1, 2, 3, 5), В.Я.Любовный (2.1, 2.3.), Е.Е.Скатерщикова (2.3), А.К.Ушаков (5.2), А.Н.Швецов (главы 1, 2, 3, 5)*

Ученый секретарь проекта:  
А.А.Гусев

В работе представлены результаты второго этапа разработок Совета по внешней и оборонной политике, связанных с проблемами Сибири и Дальнего Востока. Рассматриваются актуальные проблемы социально-экономической дифференциации сибирских и дальневосточных регионов, анализируются современные угрозы дезинтеграции азиатской и европейской частей страны, обосновываются конструктивные подходы к решению задач оздоровления и развития социально-экономической ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке.

**СИБИРСКО-ДАЛЬНЕВОСТОЧНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА  
В ЦЕНТРЕ ВНИМАНИЯ СВОП:  
ДВА ГОДА СПУСТЯ**

В этой небольшой книге отражены результаты второго этапа разработок Совета по внешней и оборонной политике (СВОП), связанных с проблемами Сибири и Дальнего Востока. Интерес к указанной проблематике неизменно проявлялся с самого начала деятельности Совета, но впервые в качестве самостоятельного объекта публичных обсуждений этот интерес был реализован в конце 1999 года при разработке программы «Стратегия для России» в виде подпрограммы «Сибирь и Дальний Восток в социально-экономическом и политическом пространстве России». Соответствующие материалы, вызвавшие широкий и положительный общественный резонанс, были опубликованы в книге «Стратегия для России: повестка для Президента-2000» (Москва, издательство «Вагриус», 2000 г., глава 8, с. 263-302).

Через два года, в уже изменившейся экономической и общественно-политической ситуации СВОП посчитал полезным снова сосредоточить внимание на проблемах азиатской части России. Была предпринята новая попытка рассмотрения состояния и перспектив сибирско-дальневосточного региона открытым взглядом специалистов, способных на объективные и уже поэтому жесткие оценки. Авторы этой работы свободны от груза прежних представлений, сформировавшихся в период «советского освоения» Сибири и Дальнего Востока, и реально представляют и огромный потенциал, и первоочередные проблемы азиатской части страны. Сибирь и Дальний Восток показаны в книге как необычайно пестрый конгломерат полярно различных условий жизни и экономического развития, как «макрорегион контрастов», где часто требуются нестандартные решения. Авторы стоят на бескомпромиссно рыночных позициях, и поэтому в их концепции вполне естественны понятия «конкуренция регионов», «территориально-корпоративные взаимодействия», «социальная разгрузка депрессивных территорий» или «регулируемая миграция». Авторы считают необходимым более внимательно отнестись к деятельности крупнейших отечественных корпораций, которые строят в сибирских городах и поселках социальные объекты, дают людям хорошие заработки, формируют основную часть доходов региональных и местных бюджетов и т.п. И в то же время авторы полагают полезным усиление целевого федерального присутствия в регионах Сибири и Дальнего Востока, аргументируя свою позицию и геополитическими интересами страны, и опытом северной политики других стран. При таком авторском подходе, многие положения работы существенно отличаются от представленных в новейших стратегических программах развития Сибири и Дальнего Востока.

Совет по внешней и оборонной политике традиционно оставляет за авторами право на индивидуально независимое мнение по обсуждаемым проблемам, и эта традиция продолжена и в настоящей публикации. В то же время СВОП никогда не придерживался политики дистанцирования от всего, что становится продуктом его коллективной деятельности и отвечает базовым принципам нашей общественной организации: приверженности национальным интересам и демократическим ценностям, непартийности, сбалансированности и объективного подхода к вопросам национальной стратегии. Все это в полной мере относится и к представляемой читателю новой работе СВОП – «Новое освоение Сибири и Дальнего Востока».

В. Рыжков  
А. Хлопонин

# Содержание

## **Глава 1. Новые оценки, новые приоритеты и новые решения**

- 1.1. Новые оценки ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке
- 1.2. Новые приоритеты и новые подходы. Территориальная миссия корпораций
- 1.3. Новое содержание и новые решения демографических проблем
- 1.4. Новое содержание и новые решения проблем расселения
- 1.5. Новое содержание и новые механизмы согласования интересов коренных малочисленных народов Севера, корпораций и государства

## **Глава 2. Сибирь и Дальний Восток в судьбе и на карте России.**

### **Проблемы территориальных контрастов**

- 2.1. Эволюция моделей «освоения» Сибири и Дальнего Востока
- 2.2. Новая геополитическая ситуация и изменение места России в мире: последствия для Сибири и Дальнего Востока
- 2.3. Российские реформы 90-х годов и их последствия для Сибири и Дальнего Востока
- 2.4. Макрорегиональные различия: насколько «полуколониальна» и «бедна» азиатская часть России?
- 2.5. Параметры и причины социальных различий

## **Глава 3. Сибирь и Дальний Восток: проблемы интеграции и дезинтеграции**

- 3.1. Дезинтеграционные процессы в отношении запада и востока России
- 3.2. Экономические доминанты и региональная политика интеграции
- 3.3. Необходимость нетривиальных подходов: стимулирование «точек роста» и оздоровление зон депрессии
- 3.4. Финансово-бюджетные аспекты интеграционных процессов
- 3.5. Реформы, политика и интеграция

## **Глава 4. Демографическое будущее Сибири и Дальнего Востока. Проблемы миграции**

- 4.1. Демографическая ситуация и миграционная стратегия России
- 4.2. Демографические перемены в Сибири и на Дальнем Востоке
- 4.3. Как и почему уезжают с Севера: опыт конкретного анализа
- 4.4. Можно ли организовать новое переселение на Восток?
- 4.5. Китайская иммиграция: угроза или необходимость?

## **Глава 5. Программы и сценарии развития Сибири и Дальнего Востока**

- 5.1. Объединяющие начала и неизбежные различия конкретных моделей
- 5.2. Макрорегиональные программы
- 5.3. Сценарии социально-экономического развития с использованием механизмов территориально-хозяйственных взаимодействий
- 5.4. Сценарии оздоровления депрессивных территорий с использованием механизмов социальной разгрузки
- 5.5. Почему российский северо-восток не американская Аляска?

## **Заключение: Контраргументы и необходимые уточнения**

# НОВЫЕ ОЦЕНКИ, НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ И НОВЫЕ РЕШЕНИЯ

## 1.1. Новые оценки ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке

Азиатская часть России впервые выходит на первые роли в системе приоритетов не только развития, но и самого *существования* государства. В советский период (за исключением, пожалуй, только времени Великой отечественной войны) Сибирь и Дальний Восток рассматривались как *ординарная* часть территории страны, которая представляла интерес, главным образом, как сырьевой и энергетический источник экономики государства. В первом же десятилетии реформ (до начала 2000г.) уникальная государственно-политическая значимость этого огромного региона, к сожалению, оказалась в тени прозападной внешнеполитической и внешнеэкономической ориентации, выстраивания новых отношений со странами СНГ, конфликтов в «горячих точках» Юга России, а также постоянного противостояния федерального «центра» с «регионами».

Только в самое последнее время в обществе и в руководстве страны стало формироваться понимание истинной *особой роли* Сибири и Дальнего Востока в судьбе России XXI века. Многие авторитетные политологи и экономисты усматривают особость указанной роли в соединении на территории этого макрорегиона главных факторов развития страны с весьма серьезными вызовами ее государственности. При этом отмечается, что, с одной стороны, Сибирь и Дальний Восток составляют *основную часть пространственного, сырьевого и топливно-энергетического потенциалов страны*, и, с другой, что азиатская часть России может стать *средоточием потенциально опасных для будущего страны проблем геополитического, социального, демографического, этно-национального, энергетического и инфраструктурного характера*. В связи с этим начали появляться серьезные политические заявления, проекты различных программ, попытки разработки долгосрочной стратегии развития сибирско-дальневосточного макрорегиона. Однако возрастающий интерес часто реализуется в системе *устаревших представлений, оценок и решений*, которые приходят в противоречие с тем, что в *действительности* происходит во всей стране, в Сибири и на Дальнем Востоке, с тем, как *уже распределены роли* в политической и экономической жизни государства и его регионов.

Поэтому представляется полезным, в первую очередь, преодолеть свойственный концепциям многих программных предложений по этому макрорегиону недоучет *кардинальности перемен* во внешней и внутренней, экономической и социальной политике России. Нельзя не видеть и не учитывать в процессе разработки стратегических решений, что все более прагматичной становится внешняя политика государства, а вектор российских внешнеполитических интересов отчетливо смещается в сторону стран Азии. Все более реалистичной становится государственная внутренняя политика, базирующаяся на трезвой оценке ресурсных возможностей страны и ее фактического места в современном мире глобализации и ужесточающейся конкуренции транснациональных корпораций, опирающихся на мощь немногих индустриально развитых государств. Все более четко обозначается развитие экономики страны по либерально-рыночному сценарию, предусматривающему существенное сокращение государственного вмешательства в экономику и всемерное поощрение частного предпринимательства. Все более жесткой и конструктивной становится социальная политика, ставящая во главу угла адресность мер социальной защиты, отказ от тотального государственного патернализма и повышение личной ответственности каждого гражданина. Любая программа развития Сибири и Дальнего Востока, игнорирующая эти реалии новой государственной политики, будет не жизнеспособной.

Не менее важной задачей следует считать обновление шкалы оценок социально-экономической ситуации, тенденций и последствий ее изменения, на которой базируются программы и прогнозы развития Сибири и Дальнего Востока. Не трудно видеть, что в таких оценках часто проступают стереотипы советских времен, новейшая реформационная ситуация рассматривается заведомо в негативном ключе и, напротив, явно недооцениваются новые, предоставленные именно либерально-рыночными реформами возможности решения накопившихся проблем. Излишне драматизируются отдельные неблагоприятные аспекты процессов внутренней и внешней миграции, укрепления азиатско-тихоокеанских связей и др.

Отсюда следует **первый основополагающий вывод** – если Россия действительно заинтересована в том, чтобы и в XXI веке оставаться *азиатско-европейской* страной, максимально использующей связанные с этим выгоды территориально-пространственного, природо-ресурсного и геополитического характера, то ей нужна принципиально новая региональная политика в отношении Сибири и Дальнего Востока. Эта политика должна вобрать в себя новые реалии либерально-рыночных преобразований: спокойно воспринимать экспансию рынка и сужение государственного сектора, примат свободы экономического поведения и усиление конкуренции, естественность экономических кризисов и банкротств, наличие рынка труда и его атрибута - безработицы, расширение сферы интересов и возможностей крупных корпораций.

Доминантой новой региональной политики государства в отношении Сибири и Дальнего Востока должны стать оценки и решения, основанные на принципах *реалистичности, прагматизма и максимального использования позитивного потенциала реформ в экономике, в социальной сфере и в административно-государственном устройстве*. В настоящей книге предпринята попытка обозначить основные контуры такой политики.

В основе нового подхода к оценке ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке должны находиться четыре принципиальных положения: (а) признание *объективного характера* процессов формирования экономической (в том числе внешнеэкономической), социальной, демографической (в том числе миграционной), этно-национальной ситуаций; содержание и направленность всех этих процессов на территории России, Сибири и Дальнего Востока обусловлены закономерностями трансформационного периода; (б) использование *системного подхода* к оценке взаимовлияния предпосылок и последствий указанных процессов; каждое явление следует оценивать в единстве причин и эффектов политического, экономического, социального, этно-национального и т.п. характера; (в) учет *огромных* качественных и количественных *различий отдельных частей* Сибири и Дальнего Востока; территориальная дифференциация – наиболее явная и обычно наименее учитываемая характеристика этого региона; (г) рассмотрение связей Сибири и Дальнего Востока с европейской частью России не только в традиционном контексте экономического межрегионального обмена, а с позиций *всего спектра социально-экономических отношений*.

Формируя принципиально *новую систему оценок ситуации* в Сибири и на Дальнем Востоке, прежде всего, нельзя забывать о том, что корни этой ситуации уходят в созданные в советский период *социалистическую «схему развития и размещения производительных сил»* и *социалистическую «систему расселения»*. Размещение, специализация и мощность промышленных предприятий, их хозяйственные связи, расположение городов и поселков, численность и социальная обеспеченность их жителей, протяженность и направленность транспортных артерий, ценовая и тарифная политика государства были полностью адекватны *централизованной системе* планового управления, *централизованной системе* мобилизации и распределения государственных ресурсов в интересах «единого народно-хозяйственного комплекса», практически полностью ориентированного на огромные внутренние потребности СССР и стран СЭВ. *По этой схеме* за годы советской власти было создано более 80% экономического и социального потенциала современной Сибири и Дальнего Востока.

Можно утверждать, что если бы в 1917 г. Россия продолжила развитие по капиталистическому пути, то современная *карта освоения этого региона была бы совершенно иной*. Суть всех главных сибирско-дальневосточных проблем сегодня состоит в том, что эта карта должна в очередной раз *трансформироваться самым кардинальным образом* в соответствии с переменами в базовых принципах организации экономической, социальной, этно-национальной и других сторон жизнедеятельности региона. Пока что только *немногие* из бывших социалистических, а ныне частных предприятий и *построенных вокруг них социалистических городов* относительно уверенно чувствуют себя в новой рыночной ситуации. Их нынешнее благополучие неразрывно связано с независимыми от них экспортными преимуществами дешевой продукции, производимой на базе созданного еще в советское время мощного сырьевого, производственного, транспортного и социального потенциала.

Принципиально новым в оценке ситуации на территории Сибири и Дальнего Востока должен стать учет того, что этот регион активно превращается в *часть «глобального мира»*. Открытие региона для экономических связей с зарубежьем, *во-первых*, поставили ориентированную на освоение сырьевых источников индустрию Сибири и Дальнего Востока в конкурентную позицию теперь уже ко всем аналогичным предприятиям мира, и, *во-вторых*, включили сибирское и дальневосточное сырье в технологические цепочки, выстраиваемые не столько в России или на постсоветском пространстве, сколько во всей мировой экономике. Следует учитывать и тот факт, что «глобальный мир» проявил заинтересованность только в получении дешевого сибирского и дальневосточного природного сырья и совсем немногих видов продуктов его переработки.

В новую систему оценок ситуации на территории Сибири и Дальнего Востока должно органически войти *переосмысление представлений* об этом макрорегионе как о некоем гомогенном социально-экономическом и геополитическом пространстве, для которого характерны единые интересы и единая степень экономической зависимости от «центра», одинаковая острота социальной ситуации и само собой разумеющееся общее стремление к политическому дистанцированию от европейской части страны. В связи с этим представляется крайне важным уяснить:

что по всем важнейшим параметрам *дифференциация* регионов внутри Сибири и Дальнего Востока не меньше, а существенно больше, чем между европейской и азиатской частями России;

что *экономическая и социальная ситуация* в Сибири и на Дальнем Востоке не общекатастрофична. В отдельных населенных пунктах параметры этой ситуации вполне сопоставимы, и даже лучше, чем в типичных областях европейской части России, а в ряде сибирско-дальневосточных республик и автономных округов они намного ниже среднероссийского уровня, причем особенно бедственным является положение в местах жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера;

что *экономически* азиатская часть России отличается от европейской не только количественно, но и качественно. Сибирь и Дальний Восток – территория, где преимущественно формируется продукция именно *реального сектора экономики*. Если в европейской части России (особенно в Москве и Санкт-Петербурге) главная составляющая экономической жизни – торговля и финансы, то Сибирь и Дальний Восток производят нефть и газ, никель и медь, золото и платину, алюминий и электроэнергию, причем вся эта продукция экспортно-ориентирована и конкурентоспособна.

Следует учитывать также, что экономика Сибири и Дальнего Востока в целом представляет не отсталый, а один из *наиболее продуктивных и своеобразно самодостаточных компонентов* экономической структуры России. Этому способствует и реально сложившаяся в Сибири и на Дальнем Востоке ситуация ресурсного самообеспечения (в первую очередь, энергетического). Это – важнейший фактор, формирующий взаимоотношения Федерации с её восточной частью, что должно

обязательно учитываться в разработке стратегии этих отношений за порогом двадцать первого столетия.

И, наконец, в системе новых оценок ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке принципиально важно учитывать то, что пространство этого региона уже трансформировалось в *государственно-политическом* отношении. Фундаментальным изменением за годы реформ стало *новое федеративное устройство* России, в результате которого вместо политически однородных областей, краев и автономных республик в составе РСФСР на территории Сибири и Дальнего Востока возникло двадцать девять политически самостоятельных и конституционно равных в отношениях с «центром» субъектов Российской Федерации. При этом федерализация породила в азиатской части страны сложнейшие регионально-политические проблемы, связанные с феноменом так называемых сложносоставных субъектов РФ. В Сибири и на Дальнем Востоке сосредоточены почти все такие российские регионы (автономные округа в составе Тюменской, Иркутской, Читинской и Камчатской областей и Красноярского края).

Из вышесказанного следует ***второй основополагающий вывод*** - для разработки новой региональной политики в отношении Сибири и Дальнего Востока нужна новая система оценок ситуации в регионе, учитывающая кардинальные изменения отношений, интересов и ресурсных возможностей государства, регионов, хозяйствующих субъектов и населения. Значимость такого рода оценок для выработки реалистичной государственной политики развития Сибири и Дальнего Востока в России XXI века столь высока, что следовало бы рекомендовать Правительству РФ по-новому организовать соответствующую *систематическую информационно-аналитическую работу* (создать систему мониторинга региональных ситуаций и проблем), что избавило бы от необходимости обращения к разрозненному массиву узковедомственной, корпоративно-заказной или абстрактно-академической информации, способной только дезориентировать, принимающих стратегические решения.

*Неадекватность* используемых до настоящего времени *оценок ситуации* в сибирско-дальневосточном регионе и *следование канонам устаревшего подхода* к разработке стратегий регионального развития, исходящего из примата интересов и ресурсов государства и принижающего роль *обладающих собственной компетенцией регионов и самостоятельно действующих агентов рынка* (в первую очередь, крупнейших корпораций), наглядно проявляется в принятых и разрабатываемых федеральных программах. Таковы, например, президентская программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 гг., федеральная программа «Сибирь», программы по отдельным сибирско-дальневосточным регионам.

К сожалению, этих недостатков не вполне избежал и составленный позже остальных региональный раздел «Основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (известных как «программа Грефа»). В этом новейшем документе впервые за годы реформ в систематическом виде изложены основные постулаты региональной экономической политики, в целом отвечающие либерально-рыночным принципам. Таковы, например, вытекающие из конституционных норм положения о едином экономическом пространстве, о недопустимости установления региональных границ для движения товаров и услуг и ряд других. В то же время, при определении стратегии государства по отношению к Сибири и Дальнему Востоку дается перечень задач, которые вряд ли можно расценивать в качестве приоритетов именно *государственных действий*. Таковы, например:

- «обновление производственного аппарата ТЭК и усиление межрегиональной кооперации;
- освоение новых месторождений нефти и газа в Восточной Сибири, Республике Саха (Якутия), создание единой трубопроводной и энергетической системы с Северным Китаем, Кореей, Японией;



- развитие и повышение эффективности нефтепереработки и нефтехимии, газопереработки, газохимии и гелиевой промышленности;
- развитие угольной промышленности, углубленной переработки угля, углехимии;
- поддержание высоких объемов добычи и обеспечение комплексной переработки минерально-сырьевых и лесных ресурсов;
- наращивание геологоразведочных работ и внедрение прогрессивных методов добычи углеводородного сырья, а также реструктуризация угольной отрасли;
- государственная поддержка развития высокотехнологичных и наукоемких производств машиностроения в наиболее развитых индустриальных регионах, прилегающих к Транссибирской магистрали;
- модернизация обрабатывающих производств потребительского назначения в южных районах;
- использование потенциала ВПК в части применения высоких технологий для модернизации и развития других отраслей промышленности (в частности, разработка технологий и производство импортозамещающего оборудования для добычи и переработки минерального сырья)».

Для Дальнего Востока «главными направлениями развития региона являются: структурная перестройка экономики и усиление взаимовыгодного сотрудничества и использование транспортных функций со странами АТР. Основные ресурсы будут сконцентрированы на приоритетных направлениях развития хозяйства региона:

- решение энергетической проблемы и ослабление зависимости района от ввоза топлива;
- развитие транспортной инфраструктуры для создания условий активизации деловой активности и усиления интеграции регионов Дальнего Востока с другими регионами России;
- совершенствование деятельности рыбохозяйственного комплекса с развитием промышленной марикультуры и обеспечением охраны и воспроизводства водных биологических ресурсов;
- развитие нефтегазового комплекса на шельфе о. Сахалин и в Республике Якутия;
- повышение конкурентоспособности продукции и интенсивное вхождение на рынки сбыта Азиатско-Тихоокеанского региона.

Необходимо осуществление государственной политики в области взаимовыгодного приграничного сотрудничества на Дальнем Востоке».

При такой постановке задач остается неясным *кто, как, за счет каких ресурсов* и, самое главное, *по каким мотивам* будет решать эти задачи. Ведь, «освоение новых месторождений нефти и газа» или «совершенствование деятельности рыбохозяйственного комплекса» должны осуществлять *независимые от государства* субъекты рынка, исходя из своих корпоративных интересов. При этом вне поля зрения могут остаться наиболее значимые именно для государства проблемы социальной разгрузки территорий, иммиграции и т.д. Из этого следует **третий основополагающий вывод** – государственные стратегические программы развития регионов Сибири и Дальнего Востока должны определять деятельность собственно *государственных структур* по решению *государственно значимых проблем* за счет *государственных ресурсов* и применения инструментов *государственного регулирования*.

## 1.2. Новые приоритеты и новые решения. Территориальная миссия корпораций

Государственные структуры современной России не в состоянии обеспечивать в прежнем (характерном для советского периода) режиме комплексное социально-экономическое обустройство всего огромного и невероятно разнообразного сибирско-дальневосточного

пространства с гигантской зоной экстремальных условий жизни. Невозможно, да и не нужно, сохранять прежний *режим государственной ответственности за все происходящее* на территории и *государственного тотального патернализма*, в условиях которого считались неприемлемыми закрытие убыточных предприятий, безработица, неорганизованное перераспределение рабочей силы, предоставление отдельным народам и этническим группам возможностей самобытного развития вне рамок унифицированных форм всеобщего огосударствления.

В настоящее время задачи развития Сибири и Дальнего Востока в составе единой России должны выдвигаться и решаться на принципиально других началах. Трансформировались состав и статус участников процессов обоснования, принятия и реализации решений. Прежде всего, надо учитывать изменившуюся роль государства в постановке и выполнении этих задач; из высшего директивного центра и главного распределителя огромных общественных ресурсов оно все более становится только субъектом власти, *устанавливающим* единые «правила игры», *контролирующим* их соблюдение всеми её участниками и располагающим лишь относительно небольшими финансовыми ресурсами и собственностью. Принципиально иными становятся роли хозяйствующих субъектов, региональных и местных властей. Изменились механизмы и ресурсные возможности их взаимодействий; приоритет получают законодательные инструменты поощрения частных инвестиций, финансовые ресурсы и собственность независимых субъектов рынка и населения.

Новые оценки ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке, новый курс либеральной экономической и адресной социальной политики государства, а также новые условия регионального развития обуславливают необходимость концентрации государственных действий на приоритетных направлениях развития этого макрорегиона.

При этом надо учитывать, что привлечение инвестиций и развитие тех или иных производств – дело, прежде всего, корпоративных структур частного бизнеса – российского и зарубежного. Стоящие за этим проблемы раздела продукции, установления энергетических и транспортных тарифов, лицензирования хозяйственной деятельности, регулирования внешнеэкономических отношений, оборонного заказа будут рано или поздно решены согласованными действиями федеральных и региональных властей. Но эти проблемы, по нашему убеждению, – *лишь часть* реальной сибирско-дальневосточной проблематики, причем часть наиболее понятная и по содержанию, и по возможным решениям. Наряду с этим, в развитии Сибири и Дальнего Востока существует круг проблем, которые лежат вне сферы прямых интересов и за пределами индивидуальных возможностей субъектов рынка, но играют огромную роль для нормального хозяйствования каждого из них, поскольку определяют общие условия развития территориальной среды их функционирования. В *согласованном решении* этих двух задач – создания условий как хозяйственного, так и регионального развития (что представляется многим или абсолютно неразрешимым, или поддающимся решению лишь в рамках прежних, советских подходов), и заключается новая роль государства по отношению к Сибири и Дальнему Востоку. Реализуя эту роль, государство неизбежно будет действовать во многих проблемных направлениях. По ряду из этих направлений уже начаты согласованные действия государства, регионов и корпораций в рамках стратегических программных решений. Таковы, например, меры по реструктуризации естественных монополий (РАО «ЕЭС России», МПС), по развитию топливно-энергетического комплекса, по реформированию жилищно-коммунального хозяйства, по военной реформе и т.д. В то же время, есть ряд особо значимых для Сибири и Дальнего Востока проблем, которые до настоящего времени остаются как бы в тени большой экономической политики. Это – проблемы обезлюдения Сибири и Дальнего Востока, проблемы так называемой «желтой угрозы», проблемы коренных малочисленных народов Севера, проблемы соединения интересов хозяйствующих субъектов и регионов в целях социально-инфраструктурного и иного обустройства азиатской территории России на новых принципах.

Из этого вытекает **четвертый основополагающий вывод** – именно эти проблемы

должны стать в ряд новых приоритетов государственной политики в развитии Сибири и Дальнего Востока XXI века. Адекватная оценка ситуации и тенденций её развития позволяет предложить реалистичные, на наш взгляд, и конструктивные рекомендации по решению указанных проблем.

Каждая из перечисленных приоритетных проблем является предметом отдельных разделов настоящей книги и здесь раскрывается только их концептуальное содержание.

Беспрецедентно затяжной и глубокий экономический кризис особенно больно ударил по обрабатывающим отраслям промышленности, составляющим «костяк» экономики ряда регионов Сибири и Дальнего Востока. Спад производства был настолько глубоким, что большинство предприятий оказалось просто не в состоянии *самостоятельно преодолеть его последствия*. Реальностью стала практически полная остановка многих градообразующих производств, поставившая под вопрос само существование и многих населенных пунктов. В этих условиях руководство регионов *вынужденно* начало заниматься *не только собственно вопросами* развития субъектов федерации, но и *производственными проблемами* ключевых *промышленных предприятий*, расположенных на их территориях. Практика последнего десятилетия сформировала *новое содержание и новые формы организации территориально-хозяйственных взаимодействий*. Примеры на этот счет многочисленны и достаточно хорошо известны. При этом особый интерес представляют прецеденты инициатив руководства конкретных регионов (Красноярского края, Кемеровской и Томской областей, а также ряда других субъектов РФ) по «вытаскиванию» из кризиса местных предприятий, в результате чего возникают весьма сложные организационные схемы, в которые вовлекаются многие промышленные предприятия, расположенные в нескольких субъектах федерации<sup>1</sup>.

На территории Сибири и Дальнего Востока, в гораздо большей мере, чем в европейской части страны, деятельность корпораций всегда имела характер не только хозяйственный, но и социальный – по комплексному обустройству территорий. И в дореволюционный период, и в советское время создание социальной инфраструктуры, строительство дорог, портов и т.д. обеспечивалось самими предприятиями, даже если они делали это на средства государства. Примерами может служить деятельность бывшего «Дальстроя», обеспечившего в 40-50-е годы развитие северо-восточных территорий, Норильского комбината, организаций Минобороны и т.д. В новейшее время также накоплен большой положительный опыт участия крупных корпораций в решении острых проблем Сибири и Дальнего Востока.

Широкую известность получили инициативы ОАО «Горно-металлургическая компания «Норильский никель» по решению социальных проблем работников компании и жителей, связанных с ней городов и поселков<sup>2</sup>.

Крупные корпорации играют значительную роль в развитии практически всех регионов Сибири и Дальнего Востока. Причем деятельность некоторых из них имеет трансрегиональный характер.<sup>3</sup> Положительно оценивая такое направление территориально-корпоративной деятельности в текущей ситуации, следует иметь в виду, что политика расширенного социального обеспечения (содержание дорогих социальных объектов, повышенная зарплата, различные льготы и т.п.) может иметь отдаленные *негативные последствия*. Откровенный корпоративный патернализм так же, как и патернализм государственный, ставит работников в излишне сильную зависимость от перспектив корпорации и в то же время снижает её конкурентные преимущества.

Все большее распространение получает такая форма организации территориально-хозяйственных взаимодействий, как *соглашения* между руководством регионов, муниципальных образований и корпораций<sup>4</sup>.

Из сказанного следует **пятый основополагающий вывод** – государство должно признать многие виды территориально-корпоративной деятельности по решению проблем Сибири и Дальнего Востока *общественно полезными и федерально значимыми*.

Рекомендуется при наличии такого признания рассмотреть возможность придания соответствующей деятельности статуса *составной части федеральных программ* экономического развития регионов и решения региональных социальных проблем. Целесообразно разработать *федеральный законопроект*, устанавливающий содержание и порядок территориально-корпоративной деятельности, а также определяющий финансовые стимулы этой деятельности. Целесообразно также разработать *механизмы согласования интересов и организации взаимодействия корпораций, региональных и муниципальных органов власти* для решения социально-экономических проблем отдельных регионов (в форме соглашений, договоров, программ) с установлением соответствующих предпочтений регионального и местного уровней. Региональным властям и их ассоциациям следует рекомендовать взять на себя роль *инициаторов и организаторов межрегиональной кооперации* деятельности корпораций по решению особо важных общих задач развития Сибири и Дальнего Востока. Отдельные рекомендации по этому блоку вопросов содержатся также в главе 5.

### 1.3. Новое содержание и новые решения демографических проблем

Новая оценка демографической ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке исходит из того, что демографические проблемы в этом регионе не могут быть решены за счет естественного прироста населения, что естественное постарение населения будет и впредь сопровождаться внутренним миграционным оттоком. Анализируя процессы миграционного оттока, многие эксперты, в первую очередь, видят его причины в закрытии предприятий, в сокращении рабочих мест и в отсутствии возможностей для внутрорегиональной самозанятости<sup>6</sup>.

Устойчивое и прогрессирующее соединение естественного постарения населения с его механическим оттоком из-за отсутствия работы формирует условия, при которых огромные сибирско-дальневосточные пространства могут не обезлюдеть только за счет *внешней миграции*, которая к тому же одна только способна улучшить половозрастную структуру населения. Поскольку такая миграция реально возможна и уже началась из стран АТР, в первую очередь, из Китая, её в разумных пределах надо оценивать *как общественно значимую и государственно приветствуемую*. На пути этого процесса стоят, с одной стороны, нагнетаемые в общественном сознании страхи перед «желтой угрозой» и, с другой стороны, резкая неприязнь к мигрантам со стороны отдельных групп местного населения. Поскольку китайская (а в перспективе корейская и иная восточная) миграция неотвратима, то следует заблаговременно принимать меры по предотвращению перехода южной части Сибири и Дальнего Востока в зону этнической, а в будущем и социально-политической конфронтации. Решение всех этих вопросов возможно лишь на основе правового упорядочения миграционного процесса, соединенного с предупреждением этнических конфликтов. При этом следует иметь в виду, что миграция из стран АТР представляет собой пока что только сибирско-дальневосточную проблему, решение которой не может быть урегулировано в рамках уже сложившихся общефедеральных подходов к миграции.

Из сказанного следует **шестой основополагающий вывод** – необходимы новые нетрадиционные решения по этому вопросу. Целесообразно разработать *специальный федеральный закон*, определяющий содержание и порядок внешней миграции в районы Сибири и Дальнего Востока с учетом международных договоренностей и ориентированный на *окончательное* правовое закрепление процедур по самым острым вопросам (предоставление вида на жительство, предоставление земельных участков и т.д.). Целесообразно рассмотреть вопрос о создании специальной *федеральной программы по регулированию миграции из стран АТР на территорию Сибири и Дальнего Востока*, главной задачей которой могли бы стать четкое разделение ролей и координация действий федеральных, региональных и местных властей по этому поводу.

Наконец, – и это исключительно важно – на региональном и федеральном уровнях

должна быть организована целенаправленная *разъяснительно-пропагандистская работа* по изменению общественного мнения в части снятия опасений «желтой угрозы», а также по привитию навыков *этнической толерантности* (образовательные, в т.ч. школьные программы, разъяснение выгод восточной миграции, формирование положительного образа восточных мигрантов и др.).

Детальный анализ и сопутствующие рекомендации по решению демографической проблемы содержатся также в главе 4.

#### **1.4. Новое содержание и новые решения проблем расселения**

Система расселения в Сибири и на Дальнем Востоке была и в перспективе останется весьма *подвижной*. В первую очередь, это касается небольших городов и поселков городского типа, расположенных в неблагоприятных или экстремальных природно-климатических условиях, удаленных от зон крупных городских агломераций и имеющих монопрофильную структуру экономики, базой которых являются предприятия, эксплуатирующие топливно-энергетические и иные невозобновляемые ресурсы.

Как уже отмечалось, основная часть этих городов и поселков возникла в советский период. Численность их населения, его половозрастная структура, обеспеченность объектами социальной инфраструктуры определялись советскими представлениями о «социалистическом городе», воплощенных в соответствующих нормативных документах, частично действующих и до настоящего времени. Из 230 городов Сибири и Дальнего Востока 182 города возникли или получили городской статус именно в советское время. В послевоенный период (1946-1960 гг.) в этом макрорегионе возникло 50 новых городов, а с 1961 г. и до начала реформ – еще 57 городов. Кроме того, в Сибири и на Дальнем Востоке расположено около 600 поселков городского типа, то есть практически каждый третий из находящихся на территории современной России.

Трансформация системы расселения, вероятно, может идти *по трем направлениям*. Первое из них связано с формированием компактных и не долговременных поселков вахтового типа. Второе направление – постепенное сокращение людности (приведение численности населения с реальным числом рабочих мест) и соответственно объектов социальной инфраструктуры, приводящее к переходу поселений в новую градостроительную категорию (например, из малого и среднего города в поселок городского типа). Третье направление связано с полной ликвидацией градообразующих предприятий и объективной невозможностью создания альтернативных рабочих мест или самообеспечения населения, ставящими под вопрос само существование населенных пунктов. Все эти направления социально небезопасны и могут стать поводом для обострения общественно-политической и социально-экономической ситуации. В то же время такая трансформация системы расселения естественна для рыночных условий функционирования природоэксплуатирующих градообразующих предприятий.

Особой остроты проблемы трансформации системы расселения достигают в населенных пунктах, лишившихся своей градообразующей базы (третье из вышеуказанных направлений). В мировой практике, а в последнее время и в России такие населенные пункты квалифицируются как *депрессивные*<sup>6</sup>.

Из вышесказанного следует ***седьмой основополагающий вывод*** – необходимо законодательно закрепить на демографически кризисных и экономически несостоятельных территориях Сибири и Дальнего Востока возможность *перевода отдельных населенных пунктов в категорию «депрессивных»* с установлением особого статуса этих населенных пунктов, порядка финансирования органов местного самоуправления, правил регулирования прибытия населения из других населенных пунктов. Выезд жителей из этих населенных пунктов должен рассматриваться как приоритетное направление в федеральных и региональных программах переселения в Сибири и на Дальнем Востоке. Изменение статуса

таких населенных пунктов может быть осуществлено только на основе федерального или регионального законодательства.

В связи с реальными опасениями резкого ухудшения социально-экономической ситуации в ряде ныне вполне благополучных населенных пунктах Сибири и Дальнего Востока, что может произойти в результате изменения социальной политики руководства компаний или естественного прекращения деятельности градообразующих предприятий, эксплуатирующих исчерпаемые природные ресурсы, целесообразно предусмотреть меры, не допускающие повторения ситуаций, аналогичных тем, что имели место в леспромхозовских поселках, в поселках золотодобытчиков и т.п. поселениях, созданных в советское время. С этой целью рекомендуется принять федеральный закон, регламентирующий правила строительства и функционирования населенных пунктов, фактически создаваемых крупными корпорациями исходя из своих производственных нужд. Для того чтобы содержание таких населенных пунктов после ухода отсюда корпораций не легло на плечи местных, региональных и федеральных властей, целесообразно предусмотреть формирование в региональных бюджетах *особых фондов*, направив в них часть доходов корпораций, в том числе от повышения мировых цен на сырье. С этой целью следовало бы законодательно установить порядок формирования таких накопительных фондов, предназначенных для решения будущих социальных проблем регионов, а также порядок управления фондами и целевого использования их средств.

Специально технологии оздоровления депрессивных территорий рассматриваются в главе 5.

#### **1.5. Новое содержание и новые механизмы согласования интересов коренных малочисленных народов Севера, корпораций и государства**

На поверхности современного восприятия проблем коренных малочисленных народов Севера находятся общеизвестные множественные факты физического вымирания, массового распространения тяжелых заболеваний, северного алкоголизма, аномально высокой этнической безработицы и т.д. Фундаментальными основаниями этих проблем следует считать кардинальные изменения всего уклада их жизни, сформировавшегося на протяжении последних 80 лет. За годы реформ сошла на нет политика государственного патернализма, изменились формы собственности в главной отрасли традиционного хозяйствования – оленеводстве, появились новые законы, реализующие идеологию общинного землепользования и т.д. В связи с миграцией из районов проживания русского населения эти районы стали более моноэтническими. Появились новые формы общественной организации и самоидентификации коренных малочисленных народов Севера. Все эти новации не компенсировали уход государства из сферы поддержки жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, но, тем не менее, они предоставили им определенный шанс для саморазвития, и уже имеются отдельные примеры удачного использования этого шанса. В то же время это породило новые проблемы.

Эти народы располагают правом на огромную часть северных территорий, где расположена основная доля экспортного природо-ресурсного потенциала России; указанное право закреплено в федеральном законодательстве, учитывающем требования международных конвенций. Интересы государства и корпораций по освоению природных ресурсов на территориях традиционной жизнедеятельности малых народов Севера возрастают, что может стать причиной острых конфликтов, в которых законные права общин этих народов на занимаемую ими территорию могут использоваться как «разменная карта» в политической борьбе и экономической конкуренции.

В современных и потенциальных территориальных притязаниях коренных малочисленных народов Севера следует видеть не беду, а повод для проверенного мировой

практикой перехода к новым отношениям этих народов, корпораций и государства. В настоящее время государственное и корпоративное финансовое содействие аборигенному населению Севера все еще имеет характер патернализма, с присущими ему чертами безадресности и деструктивности по отношению к традиционному укладу их жизнедеятельности. Финансовые ресурсы коренным мало численным народам Севера нужно предоставлять не в форме обезличенной «подачки», а в форме платы за пользование главным жизненным ресурсом этих народов – землями их традиционного хозяйствования. Только в таком случае между этими народами и корпорациями могут устанавливаться нормальные рыночные отношения, регулирование которых станет зависимым только от правовых установлений федеральных властей.

Из сказанного следует **восьмой основополагающий вывод** – необходимо разработать систему опережающих правовых мер (новые законы, поправки к действующим актам), которые поставили бы упорядочение земельных отношений на территориях проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера в центр федеральной политики поддержки этих народов и создали бы исходные условия для их нормальных рыночных отношений (реальная плата за землю) с корпоративными землепользователями. Именно на этой основе можно было бы вывести современные отношения коренных малочисленных народов Севера и корпораций из зоны конфликтных ситуаций и «теневых» действий. Одновременно рекомендуется содействовать процессу формирования реального *национального самоуправления* в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера с тем, чтобы эти органы могли бы выступать дееспособным партнером в решении вопросов, связанных с хозяйственным освоением природных ресурсов. Мировой и отечественный опыт подтверждает, что только действенное национальное самоуправление способно результативно вписывать традиционные виды хозяйствования в рыночную среду.

## СИБИРЬ И ДАЛЬНИЙ ВОСТОК В СУДЬБЕ И НА КАРТЕ РОССИИ. ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОНТРАСТОВ

### 2.1. Эволюция моделей «освоения» Сибири и Дальнего Востока

Со времен М.В. Ломоносова считалось очевидным, что именно восточными землями России должно «прирастать её могущество», а на рубеже тысячелетий стало ясно, что *Сибирь и Дальний Восток – не только «могущество», но и сама судьба России*. От того, в каком направлении будут развиваться на этих территориях федеративные, экономические, общественно-политические, социальные, демографические и этно-национальные процессы, станет все в большей мере зависеть внутренняя и внешняя, экономическая и оборонная политика всего государства. Крайне важно и следующее обстоятельство: истинные причины и последствия перемен в жизни Сибири и Дальнего Востока за последнее десятилетие еще только начинают осознаваться как проявления *объективного* феномена всеобщего реформирования, исключающего *одномерные* конструкции, *однозначные* выводы и *упрощенные* оценки «хорошо»–«плохо». Интуитивно ощущаемая, фрагментарно подтверждаемая и преимущественно спонтанная нынешняя *смена модели* «освоения» Сибири и Дальнего Востока должна найти конструктивное отражение в государственной региональной политике. Однако для этого необходимы как *уточнение многих исходных положений*, так и осознание *объективного характера* и необратимости начавшихся трансформационных процессов в России и в мире, самым непосредственным образом воздействующих на экономические, социальные и политические ориентиры развития регионов Сибири и Дальнего Востока, на их внутрироссийскую и международную интеграцию<sup>1</sup>.

Следует иметь в виду, что понятие «освоение новых территорий» в ходе исторического развития постоянно эволюционировало по форме и содержанию.

Первоначальный этап освоения Сибири и Дальнего Востока – период военного захвата и обложения данью покоренных народов – занял относительно небольшой исторический срок. Он начался с конца XVI века, а к началу XVIII с выходом к Ледовитому и Тихому океанам практически завершилось присоединением к России этой обширной территории. Этот временной отрезок как в Западной, так и Восточной Сибири характеризуется возведением преимущественно в северных таежных зонах острогов и городов (Тюмень, Тобольск, Березов, Сургут, Верхотурье, Нарым, Красноярск, Братск, Якутск и др.), которые стали опорными укрепленными пунктами обеспечивавшими военную и фискальную (сбор ясака – «мягкой рухляди» с местного населения) функции.

Создание системы опорных поселений позволило перейти к следующему этапу – к хозяйственному освоению южных территорий, благоприятных для земледелия и развития горнорудного промысла. Переход к хозяйственной деятельности вызвал значительный приток населения из Европейской части России. Если в первой четверти XVIII века мужское население Сибири составляло 241 тыс. человек (в том числе русских – 169 тыс. человек), то к концу этого века там проживало уже 595 тыс. человек, из них русских – 412 тыс. человек. Но даже несмотря на столь существенный рост, доля Сибири в населении России составляла не более 4 процентов.

Важной особенностью формирования производства и расселения стала организация в Сибири районов горнодобывающей промышленности. Каждый из заводов и рудников служил ядром, вокруг которого формировалось городское поселение. Возникла система



иерархических поселений во главе с наиболее крупными административными центрами. В середине XIX века за Уралом было шесть городов, которые имели население свыше 10 тыс. жителей (Омск – 18,4, Тобольск – 15,9, Томск – 14,1, Барнаул – 11,7, Тюмень – 10,3, Иркутск – 28 тыс. человек).

Если первоначальный выбор места для будущего города-острога определялся положением на крупных реках, то впоследствии особую роль в развитии города стали играть его примыкание сначала к Главному Сибирскому тракту, а затем к Великой Сибирской железнодорожной магистрали (во многом повторившей трассу этого тракта). Прокладка в 90-х годах XIX в. железнодорожной магистрали способствовала росту расположенной на ней большой группы городов, при одновременном упадке других, не попавших на магистраль. В короткое время после постройки железной дороги население сибирских городов выросло: Томска, Иркутска, Красноярска – в 2 раза, Омска – в 3 раза, Читы – в 6,5 раза, Хабаровска – в 3,2 раза, Владивостока – в 4 раза. Благодаря строительству дороги и моста через Обь быстро сформировался один из новых центров Сибири – г. Новониколаевск. За десять лет с 1893 по 1903 гг. его население выросло до 83 тыс. человек, и он стал третьим по величине городом Сибири. Строительство дороги оказало революционное по своим экономическим последствиям влияние на преобразование хозяйственного облика этого края. При этом *не промышленный, а торговый капитал* превратил города в центры экономического господства над обширными районами Западной Сибири.

Слабое развитие промышленности здесь предопределяли не только ограниченные функции городов, но относительно более низкая доля городского населения. В 1897 г. доля городского населения составила 9,2% (по России – 15%), в 1917 г. – 10,4% (по России – 18%). В качестве градообразующей базы в этот период стала выступать наука и высшее образование. Первый в Сибири университет и технологический институт был создан в конце XIX века в Томске, что во многом определило первое место этого города по численности населения в тот период.

К концу XIX века в Сибири образовались 6 относительно выраженных сгустков населения примерно по 200-300 тыс. человек. В Западной Сибири – в зоне первоначального заселения – Тюмень – Тобольск, в южном горнопромышленном районе Алтая; в Восточной Сибири – вдоль Московского тракта от Ачинска; в районе Иркутска, в бассейне р. Селенги и восточнее Забайкальска.

Затем последовал более чем 70-летний период *«советского»* – на принципиально иных, не имеющих аналогов в мировой истории, началах - освоения Сибири и Дальнего Востока, которые стали *ареалом наибольшей концентрации различных проявлений социалистической системы хозяйствования и соответствующего образа жизни*. Именно здесь: (1) были в кратчайшие сроки построены государственные гиганты газо- и нефтедобычи, гидроэнергетики, цветной и черной металлургии, химии и нефтехимии, военно-промышленного комплекса; (2) велось крупномасштабное освоение целинных и залежных земель и строительство последней советской сверхмагистрали – БАМа; (3) разработаны и реализовывались идеология и программы развития крупных территориально-производственных комплексов; (4) задействовалась модель пионерного освоения огромных северных территорий (в частности возведения норильских промышленных объектов) с использованием уникальных организационных форм производственно-территориального управления (характерный пример – «Дальстрой» в Магаданской области); (5) наиболее активно проводилась советская политика поддержки коренных малочисленных народов, в результате чего, к примеру, численность ненцев и нанайцев уже к 1970 г. возросла в сравнении с 1926 г. почти два раза, а продолжительность жизни – на 15 лет.

Для всего советского периода (до 90-х годов) был характерен опережающий рост численности населения восточных районов страны по сравнению с европейскими. Но при этом динамика численности населения характеризовалась значительной неравномерностью.

Особенно быстро росло население в период 1926-1939 гг. «Заселялся» ГУЛАГ, и быстрее всего увеличилось население самых отдаленных и климатически неблагоприятных районов: Магаданская область (рост в 21 раз), Сахалинская область (более чем в 8 раз<sup>2</sup>). Среди районов, давших наибольший прирост за 1939-1959 гг., выделяется опять же Сахалинская область (в 6,5 раз), а в период между 1959-1970 гг. – Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа (в 2,2 раза). В последующие два десятилетия в связи с разработкой нефтегазовых месторождений произошло дальнейшее увеличение численности населения Ханты-Мансийского (почти в 5 раз) и Ямало-Ненецкого автономных округов (в 6 раз).

Постоянно росло городское население и сокращалось сельское. Если в целом по России доля городского населения за период с 1917 по 1990 гг. выросла с 17% до 74%, то в восточных районах она увеличилась с 14% до 73,5%, при этом наиболее высокой доля городских жителей в 1990 г. была в Дальневосточном районе – 76,3%, в то время как в двух других экономических районах эта доля составляла 73 процента. В течение рассматриваемого периода (с 1926 г. по 1990 г.) городское население РСФСР увеличилось с 16,4 до 109,2 млн. человек. Общее число городов возросло с 461 до 1045, поселков городского типа (пгт) – с 702 до 2203. Но процесс образования новых городских поселений в восточных районах шел более высокими темпами, чем в европейских районах и на Урале. Так, например, за 15-летний период с 1959 по 1974 гг. в России было образовано 118 городов и 636 пгт, из них в восточных районах – 25 городов и 181 пгт (то есть каждый пятый город и каждый третий пгт создавались в восточных районах).

Если для европейских районов страны была характерна развитая сеть городских поселений (высокий уровень насыщенности территорий городскими поселениями относительно «зрелая» структура городских поселений, в которой были полнее представлены поселения всех рангов), то в восточных районах формирование сети городских поселений находилось на более ранней стадии, для которой характерно «выпадение» отдельных звеньев структуры городских поселений, неравномерность их размещения, отражающая своеобразие типа хозяйственного освоения территорий, обусловившего более высокую долю городских поселений, связанных с добычей природных ресурсов. В связи с этим доля малых и средних городов и особенно поселков городского типа за Уралом существенно выше не только средних показателей по России, но и по большинству европейских регионов. К этому следует добавить, что в восточных регионах более высокая доля и сельских поселений, развитие которых определялось несельскохозяйственными видами деятельности, прежде всего, связанных с лесозаготовкой и деревообработкой.

Из 230 ныне существующих городов Сибири и Дальнего Востока 182 города или почти 80% возникли и получили городской статус в послереволюционный период. При этом, в довоенный период, особенно в годы первых пятилеток, такой статус получил 51 город, в годы войны - 12 городов, а в последующие 45 лет – 107 городов. И, наконец, в 1992-2000 гг., когда в стране резко замедлился процесс образования новых городских поселений, в восточных районах появилось еще 12 городов.

Среди городов, возникших в начальный период колонизации (освоения) Сибири и Дальнего Востока, и сыгравших особую роль в формировании основы будущего городского расселения принадлежит нынешним административно-хозяйственным центрам – Томску, Тюмени, Иркутску, Якутску (16-17 век), Барнаулу, Омску, Красноярску, Улан-Удэ (18 век), Чите, Владивостоку, Хабаровску, Петропавловску-Камчатскому (19 век). Однако, самый крупный центр Сибири – Новосибирск – возник значительно позже на рубеже 19-20 веков и благодаря своему выдающемуся экономико-географическому положению обошел по темпам роста другие центры восточных регионов.

В первые годы советской власти статус города получили: Кемерово, Рубцовск, Петров-Забайкальский, Бодайбо и другие города. В годы первых пятилеток в связи с формированием Урало-Кузнецкого комбината и расширением угледобычи и металлургии в

Кузбассе возникла большая группа городов и поселков городского типа, среди них: Анжеро-Судженск, Киселевск, Новокузнецк, Прокопьевск, Белово. В этот же период возникли: Комсомольск-на-Амуре (1923 г.), Салехард, Игарка и непосредственно перед войной в 1939 г. – Магадан и Алдан.

В годы войны возникли города Советская Гавань, Салаир, Тогучин и Болотное. В 1946-1960 гг. среди 50 новых городов следует отметить Норильск (1953 г.), Братск (1955 г.), Находку (1950 г.), Дудинку (1951 г.), Мирный (1959 г.). В 1946-47 гг. на Сахалине получили статус 16 городов. В 1956 г. статус города получил Северск (Томская область) - один из большой группы особостатусных закрытых городов.

В 60-80-х годах появление новых городов было в значительной мере обусловлено освоением нефтегазовых месторождений, прежде всего, в Западной Сибири. В этот период возникли города Нижневартовск, Сургут, Нефтеюганск, Нягань, Когалым, Лангепас, Мегион, Надым, Новый Уренгой, Стрежевой. С расширением добычи угля было связано появление городов Шарыпово, Нерюнгри, а с развитием транспорта и энергетики – Тынды, Певека, Усть-Илимска.

В последние годы городской статус получили 12 городов. Из них 4 города в Ханты-Мансийском автономном округе: Покачи, Югорск, Советский, Лянтор и один в Ямало-Ненецком автономном округе - Губкинский, в Приморском крае – Фокино, в Камчатской области – Вилючинск, а в Республике Саха (Якутия) – Нюрба и Покровск.

Работать в Сибири и на Дальнем Востоке, в том числе на севере этой территории в советский период было *выгодно и престижно*. Уровень жизни населения в Сибири и на Дальнем Востоке до 80-х годов был существенно выше, чем в европейской части России (если не считать города Москву, Ленинград и отдельные центры с преимущественным развитием ВПК). Эти регионы отличались мощной очаговой концентрацией «советской интеллигенции» (крупнейший «наукоград» был создан в новосибирском Академгородке). На 10 тыс. человек населения число людей с высшим образованием здесь уже к 70-м годам было больше, чем в европейской части России; на них приходилось наибольшее число выписываемых газет и журналов (и минимальное, кстати сказать, количество действующих церквей и других культовых сооружений).

Охарактеризованный этап «освоения» Сибири и Дальнего Востока завершился вместе с распадом СССР и социалистической системы хозяйства, а также с глобальными общемировыми переменами, прямо или косвенно с этим распадом связанными. Произошла очередная смена условий, предпосылок и мотиваций регионального развития, что согласно законам исторической детерминированности, предопределяет объективную *необходимость качественного обновления модели «освоения»*.

## **2.2. Новая геополитическая ситуация и изменение места России в мире: последствия для Сибири и Дальнего Востока\***

Геополитические перемены 90-х годов XX в. отразились на социально-экономическом развитии этих территорий самым непосредственным образом. Это связано, *во-первых*, с изменением, а точнее, со стремительным падением мирохозяйственной и мирополитической роли России (как правопреемницы распавшегося СССР). Отсюда вытеснение многих сибирских и дальневосточных производителей с соответствующих товарных рынков, а также более агрессивное поведение соседних государств (Японии, Кореи, Китая) в плане незаконного использования ресурсов в российских территориальных водах, нарушений пограничного режима и усиления территориальных притязаний.

*Во-вторых*, - распадСЭВ и исчезновение «единого рынка» стран социалистического содружества и государств-союзников означало для Сибири и Дальнего Востока утрату весьма емкого рынка вооружений (точнее потерю государственного заказа на производство

оружия), резкое сокращение экспорта в отмеченные страны продукции сибирских и дальневосточных предприятий металлургии, машиностроения, химии и др., равно как и прекращение масштабных встречных поставок в регион дешевой и качественной агропродукции (в первую очередь, консервированных овощей и фруктов).

*В-третьих*, - формирование на пространстве бывшего СССР новых государств с деградирующей экономикой привело не только к появлению в Сибири новых государственных границ, но и к разрушению производственно-технологических, экономических и финансовых связей между предприятиями некогда единого народнохозяйственного комплекса.

*В-четвертых*, - потеря Россией основных выходов в бассейны Балтийского и Черного морей привела к существенному возрастанию роли тихоокеанских портов и послужила дополнительным стимулом к перенацеливанию экономических интересов региональных властей и бизнеса Сибири и Дальнего Востока на Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР).

Эти интересы (на которые следует обратить особое внимание) многочисленны и разносторонни, но главным среди них является стремление к использованию крепнущих экономических связей в данном регионе, его огромных инвестиционных ресурсов и емкого рынка в целях стимулирования социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока. Взаимодействие России со странами АТР и его региональными межгосударственными организациями, как в экономической сфере, так и в политической области, является для азиатской части страны крайне необходимым. Этот императив все отчетливее осознается высшим руководством России. Об этом свидетельствует активная деятельность ее президента на восточном направлении. Визиты главы российского государства в Китай, Японию, Индию, Вьетнам, Монголию, КНДР, Корею и его многочисленные контакты с лидерами стран АТР, превращение «Шанхайской пятерки» в Шанхайскую организацию сотрудничества – все это способствует расширению взаимопонимания и сближению позиций России и ее восточных соседей по важным вопросам регионального сотрудничества, вносят существенный вклад в позитивное развитие отношений нашей страны с государствами АТР, укрепляют евразийскую идентичность России и придают её политике стабильность и предсказуемость.

И все же роль и влияние любого государства в международных отношениях определяется, в первую очередь, его реальным экономическим и военным потенциалами, а также наличием ресурсов (природных, людских, интеллектуальных и т.п.). В России же и, прежде всего, в её сибирско-дальневосточных регионах произошло резкое снижение производства продукции средних и высоких технологий, включая продукцию военного назначения, усилилась ориентация на экспорт сырьевых ресурсов, прежде всего, энергоносителей, что сильно сужает деловые внешнеэкономические связи с государствами АТР, где спрос на российские товары ранее был относительно высоким. Откровенно западный акцент во внешнеэкономических связях России и её бизнесе с начала 90-х годов уже привел к утрате важнейших рыночных ниш России в Китае, Индии, Японии, Вьетнаме, Монголии, КНДР, странах АСЕАН. В результате сибирско-дальневосточные регионы очень слабо и односторонне участвуют в интеграционных процессах, развертывающихся в этом регионе, становятся недостаточно привлекательными партнерами во внешнеэкономических связях, а потому несут убытки и утрачивают важный источник средств для своего экономического возрождения.

Следствием слабости экономики России явилось резкое снижение общего боевого потенциала её Вооруженных Сил и в особенности на Дальнем Востоке. Сегодня в АТР Россию по величине военного бюджета превосходят: Япония (в 5 раз), Китай (почти в 3 раза), Республика Корея (в 2 раза). Наш военный бюджет меньше тайваньского. Вооруженные силы указанных государств растут по отношению к российским и уже начинают превосходить нашу военную группировку на Дальнем Востоке. Это влечет нарастание угрозы обороноспособности и безопасности страны.

В этом контексте, например, хорошо известна усилившаяся активность Японии по поводу пресловутого вопроса «о северных территориях», но остаются пока в тени общественного внимания участвовавшие случаи ареста американской береговой охраной российских рыболовных судов в Беринговом море или нарастающие притязания США на архипелаг Врангеля. Истоки ныне обостряющихся дальневосточных противоречий с США лежат в истории отношений двух государств в XIX в. Мало кто (помимо узких специалистов) знает, что Договором об уступке Аляски 1867 г. были обозначены точки линии, которые отграничивали территориальные владения (в том числе островные) России от таких владений США. Эта договорная линия (которая признавалась длительное время) в своей северной части (от точки в Беринговом проливе, находящейся на равном отстоянии между островами Крузенштерна и Ратманова, через Чукотское море и «по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане») вполне соответствовала интересам обоих государств не только для обозначенных, но и иных целей – разграничения континентальных шельфов и исключительных экономических зон.

Однако к югу от этой точки, в Беринговом море использование линии Договора 1867 г. для целей такого разграничения было очевидно выгодно США и приводило к потерям Союза ССР. Тем не менее МИДом СССР в конце 80-х гг. была подготовлена позиция о согласии с разграничением в Беринговом море по линии Договора 1867 г., как и предлагалось Соединенными Штатами Америки. МИД СССР лишь изображал бурную борьбу в вопросе о том, как эту линию проводить – по локсодромии (линия на земной сфере, пересекающая меридианы под постоянным углом) или по ортодромии (кратчайшая линия между двумя точками на сфере). Компромисс по этому второстепенному вопросу был найден, и разграничение с США в Беринговом море было осуществлено не с учетом современных международно-правовых принципов делимитации экономической зоны, континентального шельфа, а на основе искусственно притянутых положений Договора 1867 г. об уступке Аляски (договора, в период заключения которого международное право не содержало ни института экономической зоны, ни института континентального шельфа).

Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июня 1990 г. было предусмотрено, что оно «подлежит ратификации и вступлению в силу в день обмена ратификационными грамотами». Конгресс США молниеносно ратифицировал Соглашение. И это неудивительно: в официальном отчете о слушаниях в Конгрессе США вопроса о ратификации данного Соглашения было отмечено, что «настоящее соглашение подводит под юрисдикцию США около 70% площади Берингова моря и дает Соединенным Штатам дополнительно 13200 квадратных морских миль – т.е. район, равный общей площади Нью-Хемпшир и Вермонта – по сравнению с самым благоприятным (для США – авторы) вариантом разграничения по линии равного отстояния» (!!!).

Однако Государственная Дума РФ отказала Президенту РФ Б. Ельцину в ратификации Соглашения 1990 г., при редчайшем единогласии депутатов разных политических убеждений. Конфликт по этому вопросу между исполнительной и законодательной ветвями власти не исчерпан и сегодня. Это не означает, однако, что Соглашение 1990 г. не действует и арест американцами российских судов в районе линии разграничения в Беринговом море абсолютно незаконен. То есть Россия в силу отсутствия противодействия фактическому распространению США юрисдикции на морские районы в соответствии с Соглашением 1990 г., до его ратификации, утрачивает возможность защищать свои договорные права на какие-либо из этих районов, поскольку США действовали сообразно такому согласию России.

Официальные документы Конгресса США свидетельствуют о том, что и вопрос о правовом статусе острова Врангеля и других находящихся рядом четырех (меньших по размеру) островов, которые входят в территорию Чукотского автономного округа, американские власти вовсе не считают бесспорно решенным в пользу России.

Перечисленные и другие последствия новой геополитической ситуации должны были бы

в значительной мере усилить складывавшиеся веками экономические связи Сибири и Дальнего Востока с европейской частью России. Однако произошло нечто противоположное: эти связи резко ослабли, а существенная часть оставшегося потенциала предприятий азиатской территории РФ оказалась, стоит повторить, направленной на рынки АТР. И это объективное обстоятельство не только следует учитывать, но и активно использовать как в общенациональных интересах России, так и в интересах социально-экономического развития сибирско-дальневосточных регионов. И в этом стремлении весьма важно обеспечить согласованность действий федерального «центра» и регионов в осуществлении уже выработанных и утвержденных государственных концепций и доктрин безопасности страны, её внешней политики, а также разрабатываемых ныне долгосрочных программ социально-экономического возрождения Сибири и Дальнего Востока.

### **2.3. Общероссийские реформы и их последствия для Сибири и Дальнего Востока**

При всей своей глубине и масштабности описанные изменения в мировой экономической и политической системе несопоставимы, однако, с кардинальностью перемен в самой нашей стране. Как известно, в последнее десятилетие XX в. огромное государство – СССР – распалось на ряд независимых государств, возникших на базе искусственно установленных в советское время границ; РСФСР превратилась в суверенную Россию, отделенную от бывших социалистических республик множеством политических, экономических и социальных барьеров. На ее территории за этот период диаметрально изменились господствующая идеология, государственно-политические и экономические основы, административно-территориальное устройство, социальная, национальная, внешняя и оборонная политика.

В рассматриваемой части России как *позитивные, так и негативные следствия всеобщих реформ проявились наиболее остро*. С одной стороны, максимально востребованной оказалась продукция крупнейших сибирских и дальневосточных предприятий, построенных в советское время с использованием экономического и научно-технического потенциала всего СССР. Речь идет о предприятиях нефтяной и газовой индустрии, нефтепереработки, цветной и черной металлургии, химической промышленности и электроэнергетики. Именно эти мощные производственно-хозяйственные единицы были приватизированы в первую очередь и в кратчайшие сроки, именно они сумели адаптироваться к рыночным реальностям в России и за рубежом.

С другой стороны, такие традиционные для Сибири и Дальнего Востока отрасли, как лесная, целлюлозно-бумажная, рыболовство и ряд других оказались в глубоком упадке. Огромной депрессивной территорией стала зона БАМ - средоточие нереализованных проектов, первоначально суливших исключительные выгоды. Одна из «самых сибирских» отраслей – угольная - в течение последних десяти лет находится в состоянии перманентного реструктурирования, связанного с закрытием большого числа шахт и разрезов. Исключительно негативно сказалась на экономике и социальной ситуации Сибири и Дальнего Востока либерализация цен и тарифов (это прежде всего касается тепло- и энергоснабжения городов и поселков, а также транспортного обслуживания предприятий и населения). Рост цен и тарифов продолжается. Из 10 регионов, где в 2000 г. тарифы на грузовые перевозки выросли в наибольшей степени, половина – сибирских и дальневосточных.

В ряду радикальных реформ особо следует отметить ту из них, которая, с одной стороны, мощно воздействует на финансово-экономическое и социальное положение всех регионов России и особенно Сибири и Дальнего Востока, а с другой стороны, почти не обсуждается, будучи скрытой от внимания общественности в тени тотальной приватизации. Речь идет о *муниципализации социальных объектов приватизированных предприятий*, о массовой и еще далеко не завершенной передаче ведомственного жилья, детских садов, медицинских учреждений и т.п. местным органам власти, которые сегодня в подавляющем большинстве

случаев не располагают финансовыми возможностями даже для содержания уже имевшейся у них социальной сферы.

В целом по России муниципальный фонд социальных объектов возрос на две трети, а в отдельных городах Сибири и Дальнего Востока – в десятки (!) раз без какого-либо увеличения собственных доходов местных бюджетов. В ведомственном жилом фонде городов и поселков городского типа Сибири и Дальнего Востока проживало более 10 млн. человек, ведомственные детские сады и ясли ежегодно посещали более 1 млн. детей; около 12 млн. человек пользовались ведомственными больницами и поликлиниками; функционировали тысячи ведомственных детских оздоровительных лагерей; крупные предприятия традиционно были «шефами» школ, баз отдыха; и т.п.

Муниципализация социальных объектов предприятий стала вторым по значимости (после спада производства) фактором роста дотационности местных бюджетов практически всех регионов Сибири и Дальнего Востока и нарастания финансовых потоков между уровнями бюджетной системы. Дополнительные расходы федерального бюджета только в этой связи ежегодно возрастали на 12-15 млрд. денонмированных рублей, и уже к 1997 г. их объем стал сопоставимым с общим объемом трансфертов.

Десятилетие реформ и кризиса оказало сильное воздействие на демографическую ситуацию и систему расселения в Сибири и на Дальнем Востоке. Если численность населения России за 1990-2000 гг. сократилась на 1,4%, то в азиатской ее части на 3,4%, при этом на Дальнем Востоке на – 10,6%, в Восточной Сибири – на 2,5%, при неизменной численности в Западной Сибири. Наибольшие потери населения понесли Чукотский автономный округ – на 53,9%, Магаданская область – на 39,2%, Камчатская область – на 18,5%, Сахалинская область – на 16,1%. В меньших размерах снизилась численность населения в Читинской области – почти на 5%, в Кемеровской области – на 6,7%, в Красноярском крае – на 3,5%, но при этом входящие в его состав Таймырский и Эвенкийский автономные округа потеряли соответственно 22% и 28% своего населения. Численность населения в восточных регионах за десять лет снизилась намного больше, чем в европейской части страны, что привело к некоторому снижению доля Сибири и Дальнего Востока в общей численности населения России (с 21,8% в 1990 г. до 21,4% в 2000г.).

Если к началу реформ Российская Федерация среди других стран выделялась стабильным ростом городского населения, то с начала 90-х годов ситуация изменилась не только количественно, но и качественно. За 1991-2000 гг. городское население России сократилось на 3,3 млн. человек, при этом его доля в общей численности снизилась с 73,9% до 73%. Важно также отметить, что впервые за многие десятилетия сокращение городского населения опережало соответствующие показатели по всему населению (все население сократилось на 1,2%, а городское – на 3%).

Для различных категорий городских поселений масштабы сокращения их численности были неодинаковы. Наибольшие потери понесли, с одной стороны, самые крупные города, с другой – наиболее мелкие городские поселения – поселки городского типа. Эти тенденции в динамике городского расселения в полной мере характерны и для Сибири, и Дальнего Востока, хотя применительно к отдельным районам и входящим в их состав субъектам Российской Федерации они существенно различаются.

По сравнению со средними данными по Российской Федерации, в Восточно-Сибирском районе и особенно в Дальневосточном – более высокая доля населения, проживающего в малых городах. В этих же районах велика доля населения, проживающего в городах с числом жителей от 100 до 250 тыс. человек. Однако, на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири по-прежнему нет городов-миллионников. Сохраняется высокая доля населения, проживающего в поселках городского типа. В восточных регионах страны в 2000 г. была расположена треть пгт (570 из 1875), в которых проживает 3,4 млн. человек или 11% населения Сибири и Дальнего Востока. В европейской же части в пгт проживает менее 7%. Высокая доля малых городов и пгт в восточных районах (и большое число сельских

поселений, преимущественно при лесозаготовительных предприятиях) является, прежде всего, отражением особенностей структуры хозяйства Сибири и Дальнего Востока, которое ориентировано на разработку минеральных и других природных ресурсов. Не случайно, что в общероссийском перечне городов и населенных пунктов с монопрофильной структурой экономики и высоким уровнем безработицы из 330 поселений — более половины приходится на восточные регионы страны.

В последние годы и, прежде всего, в северной зоне Сибири и Дальнего Востока происходит быстрая и в значительной степени стихийная ликвидация поселков городского типа и других небольших поселений.

Фундаментальным изменением за годы реформ стало *явное усиление политического и экономического влияния «первых лиц»* Сибири и Дальнего Востока. В структуре «региональной элиты» современной России лидеры сибирских и дальневосточных регионов проявляют себя исключительно активными и инициативными политиками и хозяйственниками. Эти регионы перешли в совершенно иное, нежели десять лет назад, социально-экономическое и общественно-политическое качество. В сочетании с уникальным набором социальных, экономических, транспортно-энергетических и других специфически сибирских проблем (рассматриваемых ниже), это определяет не просто желательность, а безальтернативную необходимость смены модели «освоения» Сибири и Дальнего Востока. Ведущими компонентами этого процесса призваны стать сбалансированная внутрирегиональная, общероссийская и международная интеграция, а также преодоление аномально высокой межрегиональной и внутрирегиональной территориальной дифференциации.

#### **2.4. Макрорегиональные различия: насколько «полуколониальна» и «бедна» азиатская часть России**

Корректная оценка современной ситуации и её стратегического развития на территории Сибири и Дальнего Востока требует учета *огромных территориальных различий отдельных частей этого региона, а также преодоления множества укоренившихся стереотипных взглядов*. Новый этап «освоения» Сибири и Дальнего Востока должен в первую очередь начаться с *переосмысления господствующих представлений* о них как о некоем гомогенном социально-экономическом и геополитическом пространстве, для которого характерны единые интересы и единая степень экономической зависимости от «центра», одинаковая острота социальной ситуации и само собой разумеющееся общее стремление к политическому дистанцированию от европейской части страны.

В связи с этим представляется крайне важным уяснить следующее. Во-первых, *внутрирегиональная дифференциация* в Сибири и на Дальнем Востоке не только исторически обусловлена, но и определяется сутью начатых экономических реформ, существенно корректирующих исходные социально-экономические условия.

Во-вторых, только *специализация промышленности* значительной части сибирских и ряда дальневосточных регионов на добыче и переработке природных ресурсов привели к тому, что спад производства в рассматриваемом ареале был менее значительным, чем в целом по России. Однако заметно меньшим оказывается и послекризисный экономический рост.

В-третьих, *транспортные и энергетические проблемы* Сибири и Дальнего Востока, материально опосредующие процессы территориальной дезинтеграции и дифференциации, порождены не внутриотраслевыми причинами, а общероссийскими и специфическими для этих регионов явлениями системного характера.

В-четвертых, *социальная ситуация* в Сибири и на Дальнем Востоке не общекатастрофична, а предельно дифференцирована; если во многих населенных пунктах эта ситуация вполне сопоставима, а часто и лучше, чем в типичных областях европейской



части России, то в ряде республик и автономных округов она находится на социально допустимой нижней грани, причем хуже всего положение в местах жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера.

Сибирь и Дальний Восток – территория географических, социально-экономических и этнонациональных контрастов. Занимая три четверти территории России (около 13 млн. кв. км), где проживает 32,1 млн. человек (перепись 1989 г.) или 22% населения государства, Сибирь и Дальний Восток включают обширные зоны арктических льдов, тундры, тайги, высокогорий, степей, материковые и островные территории. Представления об исключительной безлюдности Сибири и Дальнего Востока сильно преувеличены. Здесь расположены самые крупные для этих широт города, сосредоточено больше, чем в других северных странах, средних городских поселений. При наличии огромной арктической зоны и других районов дискомфорта проживания *средняя плотность населения тут превосходит, к примеру, уровень Канады или Австралии*. При этом, как и в названных странах, плотность населения в отдельных зонах различается более чем в сто раз.

На просторах Сибири и Дальнего Востока *крайне неравномерно рассредоточены самые разнообразные виды ресурсов*, обеспечивающих экономическое и социальное благосостояние: все виды полезных ископаемых (причем в уникальных сочетаниях и объемах) и природных ресурсов (леса, пресные воды, биоресурсы лесов, рек и морей, плодородные почвы, экологически чистые зоны), значительный промышленный потенциал, огромные энергоресурсы и энергопотенциалы, современная транспортная инфраструктура и высококвалифицированные специалисты во всех отраслях производства, сельского хозяйства, транспорта, высшей школы и науки. По этим причинам Сибирь и Дальний Восток представляют собой «мозаику» территорий, резко дифференцированных по профилю хозяйственной специализации. Ресурсные и промышленные потенциалы некоторых из них различаются в десятки и сотни раз. Так, 95% нефти и почти 99% газа, добытых в Сибири и на Дальнем Востоке, приходится на Тюменскую область.

Существенно *различен и административный статус отдельных территорий*: с пятью государственными образованиями (республиками), из которых Якутия занимает около 25% азиатской части России, соседствуют двенадцать областей, четыре края, шесть национальных автономных округов (некоторые из них входят в состав областей) и единственная в стране автономная область (Еврейская).

Отнюдь *не гомогенно и социально-экономическое пространство* Сибири и Дальнего Востока. Здесь имеются как полюса абсолютного неблагополучия (Республика Тыва, Корякский и Агинско-Бурятский автономные округа, многие населенные пункты зоны БАМ), так и очаги относительного по российским меркам благополучия (нефтегазовые города, населенные пункты Новосибирской и Омской областей, Приморского края и др.). Параметры жизни населения на отдельных территориях различаются в десятки раз.

*Указанные внутрорегиональные различия делают весьма проблематичными любые попытки принятия конструктивных решений, стратегий и программ по широкому кругу вопросов в масштабах всего пространства Сибири и Дальнего Востока. Исключение составляют проблемы геополитики, внешней и оборонной политики, но и здесь очевидна необходимость учета индивидуальных территориальных особенностей.*

Уже поэтому стереотипные представления о «полуколониальном» статусе Сибири и Дальнего Востока (из которых якобы вывозятся ресурсы в «метрополию»), об их экономической неразвитости в сравнении с европейской частью неверны. «Сырьевые» восточные регионы по многим экономическим показателям не только сопоставимы, но и опережают западные регионы страны. Так, в десятку субъектов Российской Федерации, лидирующих по величине валового регионального продукта на душу населения (с учетом региональных различий в уровнях прожиточного минимума), входят четыре сибирско-дальневосточных региона<sup>3</sup>. При этом два из них - Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий

автономные округа – занимают первые строчки этого списка; значения указанного показателя у них превышают среднероссийский уровень соответственно в четыре и три раза (Красноярский край находится на пятом месте, Якутия – на десятом). Еще четыре азиатских региона (Иркутская, Сахалинская и Томская области, а также Хабаровский край) по этому показателю входят во вторую десятку субъектов Российской Федерации.

Относительное благополучие зауральских регионов определяется (в отличие от Москвы и Санкт-Петербурга, где доминируют торговля и финансы) состоянием *реального сектора экономики*. В азиатской части России добываются нефть и газ, производятся никель, медь и алюминий, золото и платина, вырабатываются электроэнергия, причем вся эта продукция экспорто-ориентирована и конкурентоспособна. Если в среднем по российским регионам доля промышленности в валовом региональном продукте составляет менее 40%, то в восьми сибирско-дальневосточных регионах – более 50% (в европейской части России таких субъектов Российской Федерации всего пять). В эту группу входят Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Красноярский край, Магаданская и Камчатская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Корякский автономные округа. Но наряду с такими индустриальными регионами в Сибири и на Дальнем Востоке есть регионы (это Республика Алтай и еще четыре автономных округа), которые возглавляют список субъектов Российской Федерации, где промышленность играет минимальную (менее 10% ВРП) роль в экономике.

Азиатские регионы дают почти 30% всей промышленной продукции России. Причем один из них - Ханты-Мансийский автономный округ, обеспечивая 9% общероссийского производства, опережает по этому показателю все другие субъекты Российской Федерации. На третьем месте с 5% находится Красноярский край. Помимо названных регионов в двадцатку лидеров входят также Кемеровская и Иркутская области, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Сибирь и Дальний Восток были и остаются территорией размещения сравнительно новых, мощных и, главное, работающих предприятий. И это относится не только к крупнейшим в мире ГЭС, алюминиевым заводам, Норильскому горно-металлургическому комбинату, нефте- и газодобыче и нефтепереработке, портовым и железнодорожным хозяйствам. Здесь ниже, чем в целом по стране, степень износа основных фондов, особенно в промышленности. Если в среднем по России полностью изношенные промышленные основные фонды составляли почти 20%, то в Западной и Восточной Сибири – около 15%, на Дальнем Востоке – менее 13%.

Динамика производства в сибирских и дальневосточных регионах в немалой степени определялась структурой их промышленности. До августовского кризиса 1998 г. наиболее благополучной ситуация была в нефте- и газодобыче, а также в металлургии. Поэтому если в среднем по России физический объем промышленного производства в 1998 г. составил 46% от уровня 1990 г., то в Западной Сибири (где доля топливной промышленности около 60%) производство сократилось менее чем на половину, в Восточной Сибири (где цветная металлургия составляет более половины промышленного производства) индекс физического объема промышленного производства составил 49%. Гораздо хуже ситуация была на Дальнем Востоке, где этот индекс был равен 39% (цветная металлургия здесь дает лишь треть промышленной продукции, тогда как еще четверть – переживающая серьезные трудности пищевая промышленность).

В 1999-2000 гг. ситуация кардинальным образом изменилась: спад производства в России сменился экономическим ростом, и, что немаловажно, за счет отраслей, *преимущественно ориентированных на внутренний рынок*. Соответственно, изменилось и соотношение между западной и восточными частями страны. Из 27 субъектов Российской Федерации, где рост промышленного производства за два года превысил 30%, лишь два региона представляли азиатскую часть страны (Республика Алтай и Таймырский автономный округ). Из 23 субъектов Российской Федерации, где темпы промышленного

роста были ниже среднероссийских, больше половины составили регионы Сибири и Дальнего Востока. В Чукотском и Агинском Бурятском автономных округах по итогам двух лет вообще продолжался спад производства, тогда как в европейской части России подобная ситуация была только в Калмыкии. Поменялся характер дифференциации регионов и «внутри» сибирско-дальневосточного региона – более динамично стали развиваться субъекты Российской Федерации с высокой долей машиностроения и пищевой промышленности (за исключением рыбной, в которой кризис пока не преодолен).

В большинстве субъектов Российской Федерации, расположенных за Уралом, поступление налоговых платежей в бюджеты всех уровней на душу населения (с учетом прожиточного минимума) вполне сопоставимо с ситуацией во многих регионах европейской части страны. При этом значения показателя в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах из года в год не менее чем в четыре раза превышают среднероссийский уровень, выше среднего по стране значение этого показателя также в Красноярском крае, Томской области и Таймырском автономном округе.

Экономическая отсталость ряда сибирско-дальневосточных регионов, необходимость компенсации неблагоприятных условий (в т.ч. высоких тарифов на электроэнергию на Дальнем Востоке) приводят к тому, что бюджетам субъектов Российской Федерации в восточной части страны оказывается немалая помощь из федерального бюджета. Объемы такой поддержки почти в два раза превышают величину налоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет с территории Сибири и Дальнего Востока. Так, если в 2000 г. сибирские и дальневосточные регионы суммарно обеспечили 21% налоговых доходов федерального бюджета, то в полученной из федерального бюджета финансовой помощи их доля составила почти 40%. При этом бюджеты Республики Тыва, Эвенкийского, Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов более чем на 80% состояли из федеральных средств, бюджеты еще пяти регионов более чем наполовину формировались за счет федеральных трансфертов. В 2000 г. из 24 субъектов Российской Федерации, объем финансовой помощи которым превысил размер налогов, собранных на их территории и зачисленных в федеральный бюджет, 14 регионов находились в Сибири и на Дальнем Востоке. Причем федеральная финансовая помощь этим регионам в несколько (иногда даже в десятки) раз превышала их налоговый вклад в федеральный бюджет.

Если учесть, что значительная часть продукции соответствующих промышленных предприятий Сибири и Дальнего Востока идет на экспорт, что доля «теневой экономики» у востоку от Урала не уступает общероссийской и что сбор полагающихся налогов ниже, чем в европейской части страны, из-под клише относительно «перекачки» львиной доли сибирско-дальневосточных ресурсов в федеральный «центр» выбиваются последние основания. Сибирь и Дальний Восток – *суть один из наиболее продуктивных и своеобразно самодостаточных компонентов экономической структуры России*. Этому способствует и реально сложившаяся здесь ситуация ресурсного самообеспечения, в первую очередь, энергетического – важнейший фактор, формирующий взаимоотношения Федерации с её восточной частью (что должно обязательно учитываться при разработке стратегии этих отношений за порогом двадцатого столетия).

Широко распространены и политически далеко не безобидны версии о слабой транспортной связи главных индустриальных центров Сибири и Дальнего Востока как о *ключевой причине* резкого сокращения грузопотоков между европейской и западной частями России, а также о хронической нехватке энергетических ресурсов как решающей причине замерзания сибирских и дальневосточных городов. Далее будет показано: соответствующие транспортные и энергетические проблемы – это не следствие неразвитости транспортной инфраструктуры и энергетики, а результат той экономической политики, которая формируется и реализуется вне контекста геополитических интересов России и её территориальной (преимущественно северной и широтной) конфигурации.

В то же время, по оценкам авторитетных специалистов, ситуацию в сфере

железнодорожных перевозок определяет не состояние самой железнодорожной сети, локомотивного и вагонного парков, а ряд причин системного характера. Во-первых, значительная доля грузопотоков, сформировавшихся в социалистическое время (транспортировка неконкуренентоспособных грузов, встречные перевозки и т.п.), оказалась просто не востребованной с переходом к новым экономическим условиям, а часть оставшихся (преимущественно ресурсного характера) поменяла свое направление с европейской части России на зарубежные рынки АТР. Во-вторых, опережающий рост тарифов на перевозки (вдвое по сравнению с общим ростом цен) стал мощным фактором снижения конкурентоспособности продукции, особенно такой как лес, уголь, руды и концентраты металлов. В-третьих, вызванное этими и другими факторами снижение объемов грузоперевозок в свою очередь стало мультипликатором цепной реакции роста тарифов, ибо две трети затрат на перевозку единицы любого груза составляют условно постоянные расходы (содержание путевого хозяйства, парка подвижного состава и т.п.). В-четвертых, стремление сохранить доступность железнодорожных услуг для населения привело к «перекрестному субсидированию», при котором значительная часть затрат по перевозке пассажиров компенсируется за счет тарифов на грузовые перевозки.

Общее снижение производства продукции, экономически оправданная предпочтительность внешнего рынка и отмеченные особенности тарифной политики стали главными объективными причинами ослабления транспортно-грузовой и пассажирской интеграции России по оси «запад-восток». По этим причинам почти не используется уже построенная Байкало-Амурская магистраль и существенно снизились грузопотоки по транссибирской железнодорожной магистрали.

Наряду с недогруженностью широтных железнодорожных магистралей в Сибири и на Дальнем Востоке испытывают явную нехватку надежных транспортных магистралей меридионального направления, что не позволяет конструктивно решать отмеченные ранее проблемы социально-экономических различий северных и южных территорий, в том числе обеспечения надежного и экономически обоснованного «северного завоза». Снижается интенсивность использования Северного морского пути и, главное, его инфраструктуры (в том числе, обеспечивающей информацию о погодной и ледовой обстановке на всем его протяжении). Наконец, нельзя не отметить крайне низкую (даже в сравнении с европейским севером) обеспеченность большинства регионов Сибири и Дальнего Востока современными автомобильными дорогами, рассчитанными на большегрузные перевозки.

Главное содержание энергетических проблем Сибири и Дальнего Востока – парадоксальное несоответствие гигантского энергетического потенциала и острейшего дефицита электрической и тепловой энергии на многих предприятиях и, главное, в городах и поселках этого региона. Совокупность причин, породивших эту ситуацию и её многочисленные и хорошо известные проявления, во многом та же, что и в транспортном комплексе. Однако положение дополнительно обостряется и провоцирует социальной и даже политические напряжения в связи с тем, что перебои в электро- и теплоснабжении сразу же сказываются на населении и объектах социальной сферы – больницах, детских садах, школах. Совершенно недопустимы с точки зрения военной безопасности страны периодические отключения от электро- и теплосетей объектов оборонного комплекса (в первую очередь размещенных на тихоокеанском побережье). При этом ясно: население, социальные объекты, и оборонные комплексы в Сибири и на Дальнем Востоке (так же, как любой другой территории) являются наиболее ненадежными и бюджетно зависимыми плательщиками за электроэнергию и тепло. Они никогда полностью не расплачивались за соответствующие ресурсы, а в настоящее время тем более не в состоянии это делать.

Таким образом, современная кризисная ситуация в сферах транспорта и энергетики Сибири и Дальнего Востока порождена не случайными, и не частными причинами. И разрешение её мыслимо лишь на основе институциональных и организационных

преобразований в транспортном и энергетическом комплексах, инициированных и самостоятельно проводимых как органами власти отдельных регионов так и ассоциациями межрегионального сотрудничества.

## 2.5. Параметры и причины социальных различий

Социальная ситуация в Сибири и на Дальнем Востоке не только существенно отличается от соответствующего положения в европейской части страны, но и сама территориально сильно дифференцирована. Резкие социальные контрасты *одновременно* наблюдаются между: севером и югом, районами ресурсообеспеченными и не обладающими рыночно привлекательными ресурсами, территориями компактного проживания коренных малочисленных народов Севера и остальными территориями.

С начала реформ в 1991 г. и вплоть до сокрушительного финансового кризиса 1998 г. самые неблагоприятные изменения социальной ситуации произошли именно в Сибири и на Дальнем Востоке, что прямо противоположно переменам в сфере экономики. Среди двадцати субъектов Российской Федерации, в наименьшей степени пострадавших от снижения реальных денежных доходов, не было ни одного сибирского или дальневосточного региона. И, наоборот, в число двадцати российских регионов с наихудшей динамикой реальных денежных доходов входили 14 территорий, расположенных за Уралом. Если в самом депрессивном регионе европейской части страны реальные денежные доходы населения снизились в 17 раз, то в Чукотском автономном округе – почти в 50 раз, в Корякском автономном округе, на Сахалине и Камчатке – в 25 раз, и т.д. Экономический рост, наметившийся в последние два года, не изменил кардинально ситуацию. Реальные денежные доходы возросли только в 8 из 29 сибирско-дальневосточных регионов, и больше всего – на 17% - они выросли в Ханты-Мансийском автономном округе. В ряде регионов снижение реальных денежных доходов продолжалось: в Чукотском автономном округе они сократились еще на 35%, в Магаданской, Омской и Камчатской областях – на 20 более процентов. В результате в 7 регионах Сибири и Дальнего Востока среднедушевые денежные доходы населения оказались ниже величины прожиточного минимума (в европейской части страны было 10 таких регионов).

В азиатской части страны наиболее высокая стоимость жизни. Девять из десяти российских регионов с наибольшей величиной прожиточного минимума, находятся за Уралом, «обгоняя» по этому показателю Москву, Санкт-Петербург и большинство регионов Европейского Севера. В Корякском и Чукотском автономных округах величина прожиточного минимума в 3 раза выше среднероссийской, в Якутии, Магаданской и Камчатской областях, Ямало-Ненецком и Таймырском автономных округах – в 1,5 и более раз. При этом на юге Сибири и Дальнего Востока стоимость жизни сопоставима со среднероссийской, а в отдельных регионах даже ниже ее. Аналогичные соотношения характерны и для стоимости набора из 25 основных продуктов питания.

Высокая стоимость жизни отчасти компенсируется высоким уровнем заработной платы, которая здесь существенно выше, нежели в подавляющем большинстве западных регионов (включая города Москву и Санкт-Петербург, а также регионы Европейского Севера). И стоимость жизни и заработная плата территориально дифференцированы. Причем вектор роста заработной платы в Сибири и на Дальнем Востоке так же, как стоимости жизни ориентирован с юга на север. Для сибирско-дальневосточных регионов характерно превышение заработной платы прожиточного минимума трудоспособного населения (например, в Тюменской области – в 3,5 раза, в Красноярском крае и Таймырском автономном округе – более чем в 2 раза, тогда как в Москве – всего в 1,7 раза).

Однако не следует забывать, что за Уралом заработная плата является *основным источником доходов*. Если в среднем по России в 1999 г. оплата труда составляла менее 40% денежных доходов населения, то во многих восточных регионах – более 50%, а в Корякском автономном округе – даже более 80%. Поэтому сравнение азиатских и

европейских регионов по отношению размеров денежных доходов к величине прожиточного минимума оказывается не в пользу первых. Только Тюменская область (с учетом автономных округов), в которой доходы превышают прожиточный минимум в 3-3,5 раза, по-прежнему выделяется на общероссийском уровне, но уже уступает Москве. Еще в ряде регионов Сибири и Дальнего Востока уровень жизни, оцениваемый по рассматриваемому показателю, сопоставим со среднероссийским, но и в десятке беднейших – больше половины составляют восточные регионы.

В наибольшей степени от высокой стоимости жизни страдают пенсионеры. Но при территориальном перераспределении средств Пенсионного фонда повышенная дороговизна проживания на рассматриваемых территориях учитывается не достаточно. В большинстве восточных регионов соотношение размеров пенсий и прожиточного минимума пенсионеров уступает среднероссийским показателям, причем позиции регионов определяются не уровнем их экономического развития, а именно стоимостью жизни. Из всех сибирско-дальневосточных регионов наиболее благополучная ситуация по рассматриваемому параметру складывается в «южных» Омской и Томской областях, в Алтайском и Красноярском краях, в Республике Бурятия и даже в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе. При этом самый «богатый» сибирский регион – Ханты-Мансийский автономный округ в 1999 г. занимал только 48 место, а Ямало-Ненецкий – был вообще в конце восьмого десятка субъектов Российской Федерации.

Общероссийская проблема старения населения в Сибири и на Дальнем Востоке не столь остра, как в европейской части страны. Во всех восточных регионах доля населения старше трудоспособного возраста ниже среднероссийской. Если в самых «старых» азиатских регионах – в Алтайском крае, Кемеровской и Новосибирской областях, доля нетрудоспособных не превышает 20%, то в ряде западных регионов она оказывается выше 25%. Все наиболее «молодые» регионы (где доля людей старше трудоспособного возраста менее 10%) находятся в Сибири и на Дальнем Востоке: это Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский и Чукотский автономные округа. Но общероссийский процесс старения населения уже коснулся и восточной части страны. Так, в конце 90-х годов пять регионов – Республики Тыва и Саха (Якутия), Магаданская и Камчатская области, Эвенкийский автономный округ – по доле населения старше трудоспособного возраста «перешагнули» 10-процентный рубеж.

Весьма неоднородная ситуация сложилась в Сибири и на Дальнем Востоке по уровню потребления на душу населения отдельных видов продуктов питания. Например, в Западной Сибири (по данным за 1999 г.) больше среднероссийского уровня потреблялось молока и молочной продукции, яиц, картофеля, хлебных продуктов, в Восточной Сибири – мяса и мясопродуктов, картофеля, хлебных продуктов, на Дальнем Востоке – растительного масла, картофеля. Однако во всех трех названных макрорегионах ниже среднероссийского оказался уровень потребления сахара, овощей и бахчевых культур. Просто разительны контрасты потребления между отдельными субъектами Российской Федерации. Скажем, по потреблению мяса и мясопродуктов Республика Саха (Якутия) занимает первое место в России, Еврейская автономная область – последнее, по потреблению яиц Новосибирская область на первом месте в стране, Республика Тыва – на последнем.

Важнейший показатель уровня и качества жизни – ее ожидаемая продолжительность. В Западной Сибири она сопоставима со среднероссийской. Если в России в 1999 г. продолжительность жизни составляла для мужчин 59,9 лет, для женщин – 72,4 года, то в Западной Сибири – 60,3 и 72,2 соответственно. Западно-сибирские Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа входят в пятерку регионов с максимальной продолжительностью жизни; для женщин она в обоих регионах составляет 74,6 года, для мужчин – 65,3 и 63,3 соответственно. Однако в Западной Сибири есть и менее благополучные в этом отношении территории – в Кемеровской области и Алтайском крае продолжительность жизни мужчин лишь немногим превышает 58 лет, а женщин не достигает и 70 лет. В Восточной Сибири и на Дальнем Востоке ситуация гораздо хуже. Ожидаемая

продолжительность жизни в них составляет для мужчин 56,6 и 69,6 лет, для женщин – 58,9 и 70,6 лет соответственно. В Восточной Сибири расположен и регион с минимальной в России продолжительностью жизни как мужчин (50,7 лет), так и женщин (62,1 лет) – это Республика Тыва. Показательно, что из российских 20 регионов, в которых отмечена наименьшая продолжительность жизни женщин, сибирско-дальневосточные субъекты Российской Федерации составляют абсолютное большинство – 18, на треть меньше (12) в этой двадцатке азиатских регионов с наименьшей продолжительностью жизни мужчин.

В большинстве субъектов Российской Федерации, расположенных в Сибири и на Дальнем Востоке, уровень как регистрируемой, так и общей безработицы, а также напряженности на рынке рабочей силы (численность незанятых граждан, зарегистрированных в службе занятости, в расчете на одну вакансию) выше среднероссийского, и наиболее неблагоприятные в этом отношении восточные регионы вполне сопоставимы с аграрно-перенаселенными национальными автономиями Северного Кавказа. Вместе с тем большинство восточных регионов отличается низким уровнем скрытой безработицы (относительно невысоки доли работников, работающих неполное рабочее время или находящихся в отпусках без сохранения или с частичным сохранением заработной платы по инициативе администрации).

Различия между регионами в сфере занятости, как и во всех других сферах, огромны. Уровень регистрируемой безработицы в конце 2000 г. варьировал от 7,5% в Корякском автономном округе (выше он был только в Республике Ингушетия) до 0,7% в Тюменской области, уступавшей по этому показателю только Краснодарскому краю, Ростовской и Оренбургской областям. Уровень напряженности варьировал от почти 300 человек на одну вакансию в Агинском Бурятском автономном округе (выше он опять же был только в Ингушетии) до 0,5% в Тюменской области, по этому параметру уступавшей только г. Москве. В Агинском Бурятском автономном округе был зафиксирован и максимальный в восточной части страны уровень общей безработицы – 28,5%, в Тыве он превысил 20%. Высокие значения показателей скрытой безработицы были характерны для Омской, Читинской, Амурской областей, Алтайского края и Еврейской автономной области. Как и в целом по России, в подавляющем большинстве регионов Сибири и Дальнего Востока в 2000 г. наблюдалось сокращение как регистрируемой, так и общей безработицы, хотя были и исключения (так, уровень общей безработицы вырос в Бурятии, Чукотском, Корякском и Агинском Бурятском автономных округах).

Проблема использования трудового потенциала в Сибири и на Дальнем Востоке осложняется низким уровнем инвестиционной активности, ограниченными возможностями вторичной занятости, обусловленными моноотраслевой специализацией производства, а также низкой мобильностью трудовых ресурсов в связи с затрудненностью выезда в более благополучные регионы (по причинам финансовых трудностей, высоких транспортных тарифов, отсутствия жилья и работы в районах предполагаемого переселения).

На всех территориях Сибири и Дальнего Востока, где проживает коренное население – *малочисленные народы Севера* наблюдается отрицательно-контрастная ситуация в социальной сфере. Это полностью относится и к внешне социально благополучным Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам.

За последние пять лет произошло резкое *сокращение численности аборигенного населения работающего в традиционных отраслях хозяйствования*. В начале 90-х годов в них было больше половины всех занятых, а в конце – уже менее трети. При этом у тофалар доля занятых в традиционном сельском хозяйстве составляет всего 10%, нивхов – 13%, нанайцев – 14%, манси – 19%, хантов – 20%. В настоящее время до 40-45%, а по некоторым населенным пунктам и до 100% трудоспособных лиц из числа коренных народов Севера являются безработными. Например, в селах Бор, Сумароково, Бахта, Момса, Мирное, Лебедь Туруханского района Красноярского края безработица составляет 93% от числа трудоспособного населения. В Читинской области более 80% эвенков – безработные. В Республике Тыва в районах проживания тувинцев-тоджинцев уровень регистрируемой

безработицы превысил *среднереспубликанский* в 2,4 раза. В Корякском автономном округе уровень этнической безработицы превышает *среднеокружной* в 2,5 раза. К тому же отток квалифицированных кадров привел к дефициту работников в социальной сфере в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

В последние годы отмечаются неблагоприятные тенденции в *состоянии здоровья аборигенных народов*. Заболеваемость туберкулезом коренного населения Ханты-Мансийского автономного округа превышает общую по региону заболеваемость в 4,4 раза, Ямало-Ненецкого автономного округа – в 3,4 раза и т.д. Среди коренного населения увеличилась смертность в трудоспособном возрасте, причем в ряду её причин на первом месте травмы, алкогольные отравления. Свыше 30% (втрое больше, чем в среднем по России) смертей среди народов Севера связаны с различными видами насилия; уровень самоубийств в северных этнонациональных сообществах в три-четыре раза превышает аналогичный средний показатель по стране.

К сожалению, потенциально сильный дезинтеграционный аспект этой острейшей проблемы (значимость которого многократно возросла после превращения национально обозначенных автономных округов в самостоятельные субъекты Российской Федерации) плохо осознан как в Сибири и на Дальнем Востоке, так и на федеральном уровне.



## СИБИРЬ И ДАЛЬНИЙ ВОСТОК: ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ И ДЕЗИНТЕГРАЦИИ

### 3.1. Деинтеграционные процессы в отношениях запада и востока России

Судьба российского государства и его важнейшей части - Сибири и Дальнего Востока в XXI веке будет определяться тем, насколько удастся, осознав пагубность пассивного наблюдения за продолжающейся деинтеграцией единого экономического, социального и политического пространства страны, воплотить новые подходы к сохранению его целостности. Предстоит освоить новые механизмы интеграции, реализующие такие приоритеты, как укрепление *единого* общероссийского внутреннего рынка, *преодоление односторонней* (с востока на запад) ориентации хозяйственных связей, стимулирование *встречных* (с запада на восток) *импульсов* и *установление «паритета» экономических отношений* между европейской и азиатской частями России; развитие *внутрирегионального рынка Сибири и Дальнего Востока* как органической составляющей общероссийского.

Для этого необходимо утверждение на азиатском пространстве более однородной социально-экономической среды, в том числе *преодоление максимальных диспропорций* между отдельными территориями по уровню жизни населения. Должен быть осуществлен переход к бюджетно-налоговым отношениям, обеспечивающим *повышение степени экономической и социальной* самодостаточности всех регионов Сибири и Дальнего Востока и экстренное *оздоровление наиболее депрессивных территорий*. Нужно найти механизмы соединения социальной разгрузки депрессивных территорий с регулируемой миграцией из приграничных государств. И, наконец, должно быть поддержано развитие *внешнеэкономических связей*, гарантирующих и извлечение выгод участия в международном разделении труда, и надежную защиту отечественных товаропроизводителей.

Деинтеграционные тенденции в отношениях западной и восточной частей России, к сожалению, - *реальность*, формируемая как общеэкономическими, так и внешнеполитическими факторами. К их числу относятся: (1) объективное *перенацеливание экономических связей* регионов Сибири и Дальнего Востока с европейской части России на мировые рынки, обусловленное более высокой коммерческой привлекательностью последних (это касается не только продукции, но и финансовых ресурсов - оттока капитала); (2) *экономическая и миграционная экспансия* Китая и Кореи, при которой потенциальные выгоды используются преимущественно иностранным капиталом и соответствуют стратегическим интересам названных стран; (3) проводимая США и Японией *завуалированная либо открытая политика поощрения деинтеграционных процессов*, включающая в себя элементы территориальных притязаний и поддержки стратегического проникновения в Сибирь и на Дальний Восток транснациональных компаний с далеко идущими политическими целями; (4) аномально высокая *криминализация экономической жизни* во всех регионах азиатской части России, что в сочетании с *общероссийской правовой и политической нестабильностью* создает мощные преграды привлечению «чистых» и взаимовыгодных инвестиций и для реализации ряда международных проектов интеграционной направленности (например, по организации транссибирских контейнерных перевозок); (5) *разрушение некогда единого информационного пространства*, препятствующее получению объективной и всесторонней оценки региональных ситуаций и проблем, а также усугубляющее ощущение полной изолированности востока и запада России; (6) *утрата элементов инфраструктуры*, повлекшая за собой разрыв общероссийских ресурсно-хозяйственных связей (отход к Казахстану части линий электропередачи «Сибирь-Европа» и др.); (7) резкое (многократное) и продолжающееся

высокими темпами *удорожание тарифов на все виды транспорта*, связывающие азиатскую часть России с европейской; (8) появление принципиально нового фактора дезинтеграции восточного и западнороссийских регионов российской экономики, сопряженного с тем, что производители этих регионов начали *конкурировать между собой* (в том числе на рынках леса, угля и металла); (9) *общая слабость федерального «центра»*, отсутствие должного внимания федеральных властей к проблемам Сибири и Дальнего Востока (формальное и малорезультативное сосредоточение этого внимания только на так называемом северном завозе); (10) формирование у населения политических элит восточных регионов представления о том, что *федеральные органы власти комплектуются людьми никогда в Сибири и на Дальнем Востоке не работавшими*, не знающими их проблем и безучастными к их судьбам; прекращение прежней практики ротации кадров федерального «центра» с широким привлечением сибиряков и дальневосточников.

Насколько реально разделение в XXI веке европейской и азиатской частей России в результате воздействия указанных дезинтеграционных факторов? Задавшись этим вопросом, важно иметь в виду и заложенную во второй половине XX века мощную мину глобальной внутригосударственной дезинтеграции: *распад государств стал общемировой тенденцией*. Распались Индия, СССР, Чехословакия и Югославия, ряд африканских государств. Эта тенденция активно поощряется извне, подогревается и изнутри – окрашенными в «национально-освободительные» тона движениями. В общественном сознании с отказом от Хельсинкских соглашений укрепляется мнение о возможности широкого пересмотра государственных границ. Не исключено, что в XXI веке в мире может не остаться ни одной страны, не столкнувшейся с проблемами государственной дезинтеграции. И это относится не только к развивающимся странам (взять, к примеру, Индонезию), но и к таким государствам, как Великобритания, Канада, Испания, Бельгия, Франция, Польша и др. Даже процесс формирования «Европы регионов» несет в себе как интеграционные, так и дезинтеграционные (проявляющиеся внутри отдельных государств) начала.

*Чем опасен сценарий стремительного нарастания дезинтеграционных процессов между европейской и азиатской частями России?*

Для Сибири и Дальнего Востока его реализация означала бы переход в совершенно иную государственно-политическую реальность, где почти неосознанная власть федерального «центра» сменяется жестким прессингом со стороны США, Японии, Кореи и Китая (с одновременной ликвидацией потенциальных выгод нахождения в едином социально-экономическом пространстве, в том числе в пространстве общероссийского рынка).

Для европейской части России – утрату не только рынков, но и огромного ресурсного и пространственного потенциала, который не раз спасал европейскую часть от катастрофы (например, в Великую Отечественную войну).

Для России как целостного государства – потерю (с необходимостью последующего восстановления) огромного оборонного и военно-промышленного потенциала (баз Тихоокеанского флота, объектов стратегического назначения и т.п.). А главное, – утрату самого её будущего, поскольку Сибирь и Дальний Восток ныне являются наибольшей собственно российской частью всей Российской Федерации.

Все эти последствия гипотетической ситуации вполне вероятны, и развитие событий в XXI веке может пойти по трем вариантным линиям. Первый вариант связан с продолжением пассивного наблюдения за развитием дезинтеграционных явлений, каждое из которых в конечном счете может повлечь вышеуказанные последствия.

Второй вариант сопряжен с резкой активизацией политики федерального «центра» по противодействию дезинтеграционным тенденциям, что предполагает как осознание общенациональной значимости этой проблемы, так и наличие ресурсов и политической воли

для реализации такой общегосударственной политики (которой пока не было).

*Третий вариант* наиболее полно учитывает опасность разделения и для европейских, и для азиатских регионов России; базируясь на втором варианте, он предполагает также *проведение интеграционных действий со стороны тех и других регионов*, прежде всего встречную активность их политических лидеров. Уже сейчас, как показано ранее, имеются немало возможностей для её укрепления, и рассматриваемый вариант означает реализацию таких возможностей в виде разрабатываемых с участием регионов *конкретных проектов и программ*, для воплощения которых от федерального «центра» требуются не столько бюджетные средства, сколько создание общероссийских организационно-правовых условий и достижение межгосударственных договоренностей. Это должно стать одним из приоритетов в деятельности Государственной Думы и Президента России.

### **3.2. Экономические доминанты и региональная политика интеграции**

Считается аксиомой, что в XXI веке более тесная интеграция азиатской части России как на российском экономическом пространстве, так и в сфере внешнеэкономических связей будет базироваться на «трех китах» будущего социально-экономического процветания этого региона – нефтегазодобывающем, электроэнергетическом и транспортном комплекса<sup>1</sup>.

Форсированное развитие, считает большинство экспертов, должен получить нефтегазодобывающий комплекс Западной и Восточной Сибири, обладающий *мощным интеграционным потенциалом*. По имеющимся оценкам, потребность стран АТР в импорте российского газа в 2010 г. достигнет 45-80 млрд. куб. м. Если к этому добавить, что в Японии, Южной Корее и некоторых других странах АТР существуют планы создания межнациональных и глобальных систем энергоснабжения, становится очевидной геополитическая значимость для России ускоренфорсированной разработкой и реализацией проектов подачи газа потребителям Восточной Сибири и Дальнего Востока, а также экспорта газа в АТР; этим проектам нужна межгосударственная поддержка в виде заключения соглашений с конкретными странами о развитии добычи и переработки наших газа и нефти.

Поскольку перспективные нефтегазовые проекты являются исключительно капиталоемкими и длительными (с точки зрения получения приемлемой отдачи на вложенный капитал), потенциальные инвесторы при анализе эффективности проектов придают большое значение факторам *политических рисков и стабильности регулирующего законодательства*. Важнейший фактор привлечения частных инвестиций (отечественных и иностранных) в разработку капиталоемких нефтегазовых проектов – создание полноценного российского *контрактного права*. В этом смысле трудно переоценить потенциал Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», юридически разблокировавшего ряд ключевых для Сибири и Дальнего Востока инвестиционных проектов (таких, как «Сахалин-1», «Сахалин-2» и др.).

Однако требуются дополнительные меры законодательного характера, которые должны, с одной стороны, *отменить акты*, резко ограничивающие использование указанного закона, а с другой, - внести вытекающие из него коррективы в действующие правовые документы о недропользовании, налоговой системе, таможенном и валютном регулировании. Да и сам закон требует ряда корректировок, которые смогли бы расширить его возможности в отношении привлечения частных инвестиций в минерально-сырьевой сектор экономики Сибири и Дальнего Востока.

Что касается второго интеграционного «кита», то прежде всего следует отметить общеизвестное: Сибирь и Дальний Восток обладают уникальным электроэнергетическим потенциалом. Крупнейшие гидроэлектростанции на Енисее и Ангаре – Саяно-Шушенская, Красноярская, Братская и другие – сооружались с расчетом на избыток мощности и энергии, который планировалось передавать в европейскую часть страны, обеспечивая покрытие

пиковой и полупиковой нагрузки промышленных потребителей. Частично были построены ЛЭП, обеспечивающие передачу энергии на дальние расстояния из Сибири на Урал и в центр (через Казахстан). Однако после распада СССР энергетические связи с Казахстаном – вследствие технологической разбалансированности энергосистемы этой республики и неплатежеспособности потребителей – прервались, и *объединенная энергосистема Сибири оказалась почти полностью отрезанной от европейской России*. Но это, – с одной стороны.

С другой стороны, поскольку Сибирь, ориентированная избытками энерго мощностей на Запад, изначально не была связана с Дальним Востоком, она оказалась изолированной и от восточных регионов; ее огромные возможности используются лишь собственными предприятиями и далеко не в полном объеме. Проблема преодоления электроэнергетической изолированности Дальнего Востока весьма остра. Остается недостроенной 500-киловольтная ЛЭП «Иркутск-Бурятия-Чита и далее». Дальневосточная энергетическая система уникальна тем, что состоит из нескольких запараллеленных энергосистем (Южный энерго район Якутской энергосистемы, Амурская, Хабаровская и Дальневосточная), а также ряда энергосистем (Сахалинская, Камчатская, Магаданская), функционирующих в изолированном режиме. Амурская энергосистема является избыточной и имеет две линии электропередачи, по которым продает электроэнергию северным провинциям Китая (причем существуют возможности увеличить объем продажи вдвое). В целом проблема развития ЛЭП в направлении к потребителям за рубежом должна решаться в контексте задачи более полного использования потенциала электроэнергетики азиатской части России. Проектам такого рода требуется межгосударственная поддержка.

В условиях большой пространственной разбросанности хозяйствующих субъектов и населенных пунктов Сибири и Дальнего Востока особое интеграционное значение имеет развитие здесь *транспортных коммуникаций*. В связи с этим в XXI в. предстоит решить задачи модернизации железнодорожных магистралей, строительство автодорог и возрождения Северного морского пути. В ряде программных разработок намечается создание нового транзитного пути с использованием порта Тикси, реки Лены, железной дороги до Якутска с выходом на Байкало-Амурскую магистраль.

Серьезный интеграционный потенциал включает проект так называемого транссибирского контейнерного моста. По экспертным оценкам, перевозки транзитных грузов по Транссибу способны приносить стране до миллиарда долларов ежегодно и послужить одним из существенных источников налоговых доходов, причем без особых капитальных затрат на организацию этих перевозок. Однако для этого необходимо решение проблем страховых гарантий и борьбы с транспортным криминалом.

В программе совершенствования и развития сети автомобильных дорог России на период до 2010 года «Дороги России XXI века» предполагается реализация таких мероприятий, как строительство и реконструкция отдельных участков дорог на маршрутах Тюмень - Сургут – Нижний Уренгой - Салехард и Пермь - Ханты-Мансийск - Сургут – Томск (которые позволят осуществлять северный завоз в этот регион автотранспортом по дорогам круглогодичного действия), завершение формирования основного транспортного коридора «Восток–Запад» в Сибири, продолжение строительства дорог в районах нового освоения на севере Иркутской области, в Эвенкийском автономном округе и на других территориях зоны Севера, на Дальнем Востоке организуется строительство магистрали Чита – Хабаровск, а также автодорог, обеспечивающих подъезд к Дальневосточным портам, северный завоз в Якутию, Магаданскую область и другие северные территории региона, на Чукотке начнется строительство автомобильной дороги Билибино - Помолом с выходом в дальнейшем на Магадан, которая свяжет эту изолированную территорию с опорной сетью дорог страны.

С возрождением знаменитой *северной морской трассы* многими экспертами связываются надежды поднять жизненный уровень народов, населяющих не только циркумполярные районы, но и другие регионы Сибири и Дальнего Востока, установить

широкие культурные связи через организацию арктического туризма, развернуть совместные научные исследования и т.д. Для этого требуется перейти на принципиально иные финансово-экономические формы использования северных морских коммуникаций. В частности, специалисты предлагают заменить ледовые сборы (за ледокольную проводку судов) обычной для многих морских каналов платой за пользование. Предлагается также по аналогии с зарубежным опытом заключить концессионное соглашение с участием нового государственного органа управления Севморпутем, созданного на базе нынешней Администрации Севморпути (государственного акционерного общества, независимого от Минтранса Росси), который мог бы передать концессионеру трассу в долгосрочную концессию (20-30 лет), после чего объект возвратится государству или концессия будет продлена.

Наращивание и реализация интеграционного потенциала Сибири и Дальнего Востока полностью зависят от привлечения прямых инвестиций, значительная часть которых должна быть направлена не на новое строительство, а на реконструкцию и продление жизненного цикла промышленных, энергетических и транспортных объектов, построенных еще в советское время. Способствовать этому мог бы особый порядок инвестирования на территории Сибири и Дальнего Востока, привлекающий иностранный и, главное, отечественный капитал. Сибирь и Дальний Восток в связи с этим могли бы стать полигоном для отработки принципиально новых налоговых, таможенных, лицензионных, страховых и прочих режимов, обеспечивающих приток инвестиций. Для этого потребуются разработка и принятие специальных федеральных законов и соответствующих региональных нормативных актов.

Решающим условием обновления модели внутрирегиональной, внутригосударственной и внешнеэкономической интеграции применительно к Сибири и Дальнему Востоку призвана стать *политика активного регулирования* территориального развития, включающая использование правообеспеченных механизмов *создания и поддержки новых «точек роста», оздоровления депрессивных территорий, перехода к новой северной политике, реализации согласованных программ переселения и миграции.*

### **3.3. Необходимость нетривиальных подходов: стимулирование «точек роста» и оздоровление зон депрессии**

Особые подходы требуются к формированию на территории Сибири и Дальнего Востока региональных «точек роста», признанных во всем мире в качестве результативного средства, обеспечивающего устойчивость и повышающего гомогенность регионального экономического пространства. В азиатской части России накоплен негативный опыт объявления огромных территорий (Кемеровской области, Сахалина, Алтая и др.) «свободными экономическими зонами» без какой-либо инвестиционной поддержки для первичного инфраструктурного обустройства. Условия и возможности для формирования таких зон имеются, но последние могут стать результативными и не превратятся в «оффшоры» только в том случае, если будут *максимально компактными, ориентированными на уже имеющиеся пакеты инвестиционных проектов, в значительной мере специализированными и, главное, созданными в общих интересах предпринимателей и населения конкретного региона.* Аналогом таких «точек роста» могли бы стать не огромные зоны китайского образца (для этого нет ни ресурсов, ни экономических предпосылок, имевшихся в 80-х годах), а локальные зоны свободного предпринимательства, активно функционирующие в ряде стран.

К сожалению, вплоть до настоящего времени федеральная исполнительная власть так и не определила своего отношения к свободным экономическим зонам, не удалось создать и эффективных законопроектов, касающихся их создания и функционирования. Летом 2000 г. Президентом РФ был отклонен общий закон о свободных экономических зонах, а ранее – в конце 1999 г. – закон об особых экономических зонах Байкало-Амурской железнодорожной

магистрала. С одной стороны, названные законы, действительно, были не лишены недостатков, и их отклонение было во многом справедливым. С другой стороны, затягивая решение вопроса о свободных экономических зонах, можно упустить благоприятный момент. Один из наглядных примеров – соглашение о российско-корейском индустриальном комплексе в Находке (РКИК). Межправительственное соглашение по РКИК было подписано еще весной 1999 г. и в конце того же года ратифицировано парламентом Южной Кореи. В России же ратификация до сих пор не состоялась. Из-за многолетней нерешенности правовых вопросов теряется былая инвестиционная привлекательность Находки.

Нетривиальные подходы требуются и к решению на сибирских и дальневосточных территориях общероссийской проблемы *депрессивных зон*. Финансовая ситуация здесь (как и в целом по Российской Федерации) такова, что распыление мизерных средств федерального, региональных и местных бюджетов между практически всеми бюджетонедостаточными и трудоизбыточными территориями не способно оздоровить ситуацию ни на одной из них. В то же время в каждом регионе Сибири и Дальнего Востока есть несколько *аномально высоких точек депрессии*, где темпы ухудшения экономической и социальной ситуации значительно превышают среднерегиональные и где полностью исчерпаны возможности саморазвития. Для таких точечных образований должны быть разработаны *программы выхода из депрессии* и, при доказанной возможности такого выхода, соответствующим городам и поселкам должны выделяться целевые и строго контролируемые средства на переселение, создание новых рабочих мест и т.п. Оздоровление или ликвидацию таких точечных зон абсолютного бедствия следует воспринимать как безальтернативную необходимость и естественное условие формирования единого социального пространства Сибири и Дальнего Востока.

С учетом крайней остроты проблем территориальной дифференциации и дезинтеграции для азиатской части страны, где расположено более 80% территорий, отнесенных к категории «северных» требуют основательного пересмотра положения *северной политики России*. Если в течение ближайших 5-10 лет не удастся преодолеть усиливающегося несоответствия между возрастающей ролью северных территорий Сибири и Дальнего Востока как стабилизатора экономической системы страны (в том числе главного наполнителя федерального бюджета) и стремительным ухудшением социального положения северян, вполне вероятно превращение соответствующих территорий *в новую конфликтную зону общероссийского масштаба*. Это тем более опасно, что при относительной перенаселенности северных районов Сибири и Дальнего Востока (по разным оценкам на 10-20%) сюда из районов массовой безработицы ежегодно прибывает по 200-300 тыс. человек, в том числе более чем 50 тыс. человек из стран СНГ.

Новая северная политика в Сибири и на Дальнем Востоке не должна ограничиваться «северным завозом» в его современном нерациональном и ресурсоизбыточном виде. В структуре этой политики ведущее место надлежит отвести простым и надежным механизмам, основанным на: (1) *точечно-адресных формах* поддержки депрессивных территорий; (2) на исключении института *посредников* при расходовании бюджетных средств (которые следует перемещать только по каналам казначейства); (3) на разработке и использовании территориально *дифференцированных нормативов* минимально допустимой социальной обеспеченности; (4) на современных формах кредитования *программ переселения*.

Новая северная политика в Сибири и на Дальнем Востоке должна исходить также из настоящей необходимости срочного решения в рыночных условиях *проблем малочисленных народов Севера*. В связи с этим необходимы, прежде всего: а) признание традиционных видов деятельности, преимущественно ориентированных на собственные нужды, некоммерческими и не облагаемыми налогами; б) налаживание прямых связей поставщиков продукции оленеводства с рентабельно работающими товаропроизводителями (в первую очередь, в сфере газо- и нефтедобычи); в) стимулирование сезонной

диверсификации трудовой деятельности аборигенного населения.

Обозначенные частные задачи противодействия территориальной дифференциации и дезинтеграции (создание «точек роста», оздоровление депрессивных территорий, переход к новой северной политике) важно сопрягать с общей для Сибири и Дальнего Востока социально-демографической проблемой *переселения и миграции*; по сути это проблема рационализации баланса трудовых ресурсов и системы расселения. Малая результативность принимаемых в этой сфере решений в целом по России общеизвестна, особо остро стоит вопрос во многих районах Сибири и Дальнего Востока. Так, в Норильском промышленном районе вдвое по сравнению с восьмидесятыми годами выросло число пенсионеров, которых насчитывается около 40 тыс. человек; при этом прожиточный минимум пенсионеров в городе составлял в начале 2001 г. 2027 руб., максимальная пенсия – 1090 руб. или 54% от прожиточного минимума, а минимальная пенсия – 843 руб. или 42% от прожиточного минимума. Эксперты считают, что оптимальная численность населения Норильска не должна превышать 150-160 тысяч человек, в настоящее время она примерно на 80 тысяч больше. Еще хуже ситуация во многих городах и поселках зоны БАМ, где закрылись единственные градообразующие предприятия.

В то же время в регионах Сибири и Дальнего Востока есть *положительный опыт переселенческих кампаний*. Так, совместными усилиями группы «Интеррос», РАО «Норильский никель» и АО «Норильский комбинат» начиная с 1998 г. обеспечено переселение с Севера свыше 5 тыс. человек с использованием специально разработанной программы «Большие пенсии». Естественно, что не везде есть такие финансовые и организационные ресурсы, как в рассмотренном случае, но нельзя не учитывать, что *программы переселения снимают с региональных и местных бюджетов большие социальные нагрузки, вполне сопоставимые с затратами на переселение*. Немалую финансовую помощь в решении задачи переселения могли бы оказать также бюджетные средства на реструктурирование ряда отраслей (в первую очередь, угольной), целевые средства специального займа Мирового Банка.

Исключительно важно *взвешенное и ориентированное на дальнюю перспективу* решение задач миграции в Сибирь и Дальний Восток из стран СНГ, а также из других приграничных государств. Интеграционно ориентированная политика в этом вопросе, по-видимому, должна быть различной по отношению к мигрантам из русскоязычной диаспоры в странах Содружества и к гражданам Китая и Кореи.

Численность беженцев и вынужденных переселенцев в стране, согласно экспертным оценкам, составляет 6-9 млн. человек (по сведениям Федеральной миграционной службы, официально зарегистрированных беженцев и вынужденных переселенцев в России насчитывается миллион человек). По мнению специалистов Центра межэтнических отношений и прав человека, в течение ближайшего десятилетия ожидается приезд в Россию еще около 10 млн. мигрантов.

В настоящее время во многих европейских регионах России вводятся самостоятельные (почти во всех случаях незаконные) ограничения на прием мигрантов. Иная ситуация в Сибири и на Дальнем Востоке. Так, в Новосибирской области даже был организован конкурс среди руководителей предприятий и предпринимателей на право приема мигрантов, по условиям которого учитывались все экономические и социальные возможности и последствия этого приема. В целом по области в конце 2000 г. насчитывалось 30 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев. Не так давно было принято решение об индексации беспроцентных бюджетных ссуд, которые выдаются вынужденным мигрантам для обеспечения их жильем. Размер ссуд, выдаваемых в области, возрос с 16 тыс. рублей на человека до 50 тыс. и стал одним из самых высоких в России (в Москве он, например, в 3 раза меньше). По оценкам миграционной службы области население только Новосибирска в ближайшие 3 года за счет названной меры может вырасти с 1,3 млн. до 2 млн. человек. По свидетельству областной администрации, благодаря притоку специалистов исчез дефицит

кадров в учреждениях здравоохранения, культуры и образования в сельских районах и в самом Новосибирске, а наиболее активные переселенцы уже организовали собственное производство и ощутимо способствуют экономическому оживлению в области. И на этом областное руководство области (судя по заявлению ее губернатора) не собирается останавливаться, ибо начавшийся экономический подъем, дальнейшее развитие производства требуют увеличения численности трудоспособного населения.

Специального регулирования требует *миграция из Китая и Кореи*, во многом стихийная. Существуют прогнозы резкой деформации на этой основе этно-национальной структуры сибирских и дальневосточных краев и областей, особенно в условиях сокращения там русскоязычного населения. Прекращение такой миграции мало вероятно и правильным было бы введение её в социально- и экономически выгодное русло, тем более, что свои выгоды здесь имеются (их используют и в Северной Америке, и в Западной Европе). Стоило бы разработать специальную программу легального приема мигрантов с учетом интересов конкретных регионов. Для реализации такой программы необходимы специальное правовое обеспечение внутрirosсийского назначения, а также подписание соответствующих межправительственных соглашений. В связи с этим большой интерес представляет позитивный опыт административного и международно-договорного регулирования миграционной проблемы в отношении китайских граждан в Хабаровском крае. Более подробно миграционные проблемы рассматриваются в главе 4.

#### **3.4. Финансово-бюджетные аспекты интеграционных процессов**

Наиболее мощным, гибким и универсальным катализатором интеграционных процессов и сокращения аномально высоких социальных различий может стать эффективная финансово-бюджетная политика, реализуемая в интересах, как всей Российской Федерации, так и регионов Сибири и Дальнего Востока. Круг проблем, относящихся к совершенствованию финансово-бюджетной системы, включает в себя несколько крупных блоков задач.

Во-первых, предстоит преодолеть обострившиеся до предела негативные последствия *кризиса платежей* в экономике и в социально-бюджетной сфере, не просто затронувшего все без исключения регионы Сибири и Дальнего Востока, но проявляющегося здесь в особо острых экономических и, что гораздо опаснее, политических конфликтах. Тут безусловно необходимы решительные и радикальные федеральные меры, но, не дожидаясь их, следует активнее использовать рациональные схемы «расшивки» долгов, которые могут и должны применять по собственной инициативе и под свою ответственность региональные власти. Недостатка в соответствующих рекомендациях нет (такая работа, например, успешно ведется в регионах «Сибирского соглашения»). С указанной проблемой тесно связана задача выведения из «тени» значительной части финансовых потоков, обслуживающих огромный бартерный оборот. Требуются действия, благодаря которым эти скрытые финансовые ресурсы оседали бы на счетах банков азиатских регионов России и тем самым весь немалый региональный финансовый оборот работал бы на финансово-бюджетную систему Сибири и Дальнего Востока.

Во-вторых, любые предложения по реализации новой интеграционной финансово-бюджетной политики на сибирских и дальневосточных территориях будут наталкиваться на неразвитость *региональной финансовой инфраструктуры*. Речь, прежде всего, идет о необходимости укрепления *банковской системы* в азиатской части России. Руководители ряда регионов небезосновательно ставят вопрос о назревшей потребности в усилении влияния региональных властей на свои финансовые рынки. Предлагается, в частности, создать один или несколько региональных банков со значительным капиталом. Считается, что имеющаяся в настоящее время система банков дискредитировала себя, и поэтому предлагаются иные организационно-финансовые схемы. Например, обсуждается вариант создания консорциума региональных коммерческих банков с контрольным пакетом у администраций регионов. После финансового кризиса в августе 1998 г., сильно ослабившего



большинство банков, указанный вариант консолидации банковского капитала выглядит вполне реалистичным.

В-третьих, особое значение для регионов Сибири и Дальнего Востока имеет скорейшее решение проблемы рационального распределения между уровнями государственной и местной власти прав на получение доходов от использования природных ресурсов. Решение тут связано с ответами на три взаимосвязанных вопроса: как извлекать эти доходы? кто и в каких пропорциях должен их получать? как их следует с наибольшей выгодой использовать? Поиск ответов на эти вопросы должны совместно заняться федеральные и региональные власти, причем первостепенный интерес для сибирских и дальневосточных регионов уже сейчас представляет задача разумного использования поступающих в их распоряжение средств. Важно определить, какую часть доходов от природных ресурсов направлять на решение текущих бюджетных проблем и сколько средств резервировать для их использования будущими поколениями. Понятно, что региональным властям более актуальным сегодня представляется покрытие текущих бюджетных расходов. Однако необходимо обратить самое пристальное внимание и на создание в богатых ресурсами регионах трастовых или «постоянно возобновляемых» фондов.

В-четвертых, требуется модернизация бюджетно-налоговых отношений в рамках принятой в России модели «фискального федерализма». Основными направлениями этой модернизации должны стать: (1) четкое разделение между уровнями власти предметов ведения, на основе которого необходимо определить объемы обязательных бюджетных расходов каждого уровня; (2) изменение пропорций налоговых поступлений в бюджеты разных уровней в целях сокращения дотационности региональных и местных бюджетов, повышения их финансовой самостоятельности; (3) переход от универсальных дотаций к системе предельно локализованных субвенций; (4)

применение специальных процедур повышения результативности финансовой поддержки регионов (необходимо внедрить процедуры обоснования и оценки результатов этой поддержки, полного учета всех бюджетных поступлений на территории субъектов федерации и муниципальных образований, контроля и ответственности органов власти регионов за использование средств их финансовой поддержки).

Особенность отмеченного круга проблем совершенствования финансово-бюджетной системы регионов Сибири и Дальнего Востока состоит в том, что только совокупное их решение может дать максимальный интеграционный эффект. И чтобы достичь этой цели, необходимо добиться согласованных решений федеральных и региональных органов власти.

### **3.5. Реформы, политика и интеграция**

Позиция авторов настоящей книги по отношению к реформам и их воздействию на процессы регионального развития основывается на трех взаимосвязанных положениях.

Во-первых, под новейшими российскими реформами подразумевается вся совокупность проведенных «сверху» трансформаций, в составе которых так называемые «экономические реформы» занимают исключительно важное, но лишь одно из многих и связанное с этими «многими» место.

Во-вторых, основной, принципиально значимый цикл «экономических реформ» уже завершен, никакая реставрация прошлых дореформенных экономических отношений невозможна, а неизбежные коррективы будут касаться только частных решений (доказанно противозаконных), и главным становится нормализация деятельности в уже реформированной экономической среде. Иначе говоря, следует как можно меньше думать и говорить об исторически обусловленной обреченности, и как можно активнее действовать в исторически сложившейся и уже поэтому объективной неизбежности. Представляется исключительно важным то обстоятельство, что на теперешнем, *первом*

*постреформационном этапе*, действительность осознается не как нечто абсолютно новое, и построенное «с нулевого цикла», а как преимущественно *прежнее, замененное*. Другими словами, результаты реформ предстают в виде поставленных в принципиально новые условия прежних «схем размещения производительных сил», прежних предприятий и их основных фондов, прежних населенных пунктов с прежней инфраструктурой, и т.п.

В-третьих, системные по определению реформы не могут несистемно воздействовать на изначально системные региональные ситуации и региональные проблемы. Здесь все взаимосвязано, все работает (или не работает), подчиняясь объективным законам системообразования. Эти законы нельзя произвольно трансформировать, но их нужно знать или, как минимум, чувствовать их обязательность при разработке и реализации того, что называют политикой.

Политические факторы интеграции (или дезинтеграции) субъектов Российской Федерации (в нашем случае, расположенных в Сибири и на Дальнем Востоке) весьма существенны. Хотя принято считать, что они лишь *отражают* социально-экономические проблемы, роль политики и, главное, конкретных политиков в принятии ответственных решений в рассматриваемой сфере постоянно возрастает.

Политический фон интеграционно-дезинтеграционных настроений в Сибири и на Дальнем Востоке своеобразен и существенно отличен от того, что происходит в европейской части России: тут нет, например, пресловутого «красного пояса», и политическая оппозиция обращена не столько внутрь, сколько за пределы собственных регионов – к «центру». Политические взгляды населения формируют не только первые программы центрального телевидения, но и в значительной мере местные СМИ и региональные лидеры. В этих условиях особое значение приобретает *доминирование общероссийского информационно-политического пространства* с паритетными действиями на нем региональных и местных власти и СМИ Сибири и Дальнего Востока. Политический диалог в интеграционных процессах исключительно важен, и его успех определяется не только встречами «за закрытыми дверями» Президента Российской Федерации и главы того или иного региона.

Не менее важно для судеб России, Сибири и Дальнего Востока *формирование в XXI в. трехсторонней системы активно взаимодействующих центров политической интеграции* – «Кремля», «Белого дома» и *Совета Федерации*. Именно такая система коллективно ответственная за целостность России и за судьбу всех её регионов, должна решать проблемы, затрагивающие всю Российскую Федерацию и, в первую очередь, способные скорректировать параметры государственного устройства России.

До недавнего времени активно привлекалось внимание к несомненно позитивной интегрирующей роли межрегиональных ассоциаций (среди них, в первую очередь, отмечали ассоциации «Сибирское соглашение» и «Дальний Восток»). Высказывались также предположения о том, что на базе таких ассоциаций в перспективе возможно осуществить «укрупнение субъектов федерации». Такие проекты выдвигались, например, для Красноярского края и Хакасии, для Хабаровского края и Еврейской автономной области, для Камчатской области и Корякского автономного округа. Однако самой радикальной была версия коренной трансформации административно-территориального и административно-политического устройства России с образованием не более 10 субъектов федерации, в том числе всего двух-трех на территории Сибири и Дальнего Востока. На ту же идею «сработало» создание семи федеральных округов, в рамках которых начался процесс быстрого образования структур централизованного выполнения ряда важнейших (прежде всего «силовых») функций государственного управления на территориях сгруппированных определенным образом субъектов Российской Федерации. Все эти вопросы требуют тщательного специального обсуждения, поскольку, по мнению ряда специалистов, такие «объединительные» идеи в ближайшие десятилетия могут стать не менее пагубными для целостности страны, чем идея создания «российской конфедерации независимых государств».

Особую роль в интеграционных процессах сибирско-дальневосточных территорий и европейских регионов России может сыграть укрепление института местной власти. При этом создаются условия для решения одновременно двух проблем. Первая связана с большой удаленностью от региональных центров и огромными территориями большинства муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока; в этих условиях требуется приближение власти к населению с формированием дееспособных органов местного самоуправления по поселенческому принципу с одновременным укрупнением ныне существующего районного звена со своим особым набором функций, не повторяющих законодательно установленный комплекс из тридцати «вопросов местного значения». Вторая важнейшая проблема – создание политического климата, противостоящего превращению региональных лидеров в единственную и неоспоримую самовластную силу. Противостояния губернаторов и мэров, наиболее заметные именно в Сибири и на Дальнем Востоке, должны смениться политикой согласования интересов, учитывающих все разнообразие ситуаций на местном и региональном уровнях.

Сибирь и Дальний Восток – органическая часть России XVI-XX вв. Распад многих межрегиональных связей в конце XX столетия – это распад не территорий, а «единого народнохозяйственного комплекса СССР», построенного на началах, в значительной степени отвергаемых новыми рыночными условиями. В то же время *все большая интегрированность Сибири и Дальнего Востока в принципиально новое правовое, политическое, социальное и экономическое пространство России XXI века жизненно необходима*. Как было показано выше, для этого уже имеются некоторые условия, но интеграция страны не может проходить «по улице с односторонним движением», направленным с востока на запад. Требуется постоянная, системная, не амбициозная и стратегически ориентированная политика «центра» по созданию условий для усиления интеграции европейской части страны с Сибирью и Дальним Востоком.

# ДЕМОГРАФИЧЕСКОЕ БУДУЩЕЕ СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА. ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

### 4.1. Демографическая ситуация и миграционная стратегия России

Набирающий обороты процесс сокращения населения России заставляет с особой тревогой относиться к демографической ситуации, складывающейся в последние годы на слабозаселенных просторах Сибири и Дальнего Востока, соседствующих с перенаселенными государствами АТР и, в первую очередь, с Китаем.

Вопрос о том, сможет ли Россия и в дальнейшем осваивать Сибирь и Дальний Восток, опираясь исключительно на внутренние демографические ресурсы, и, в более острой постановке, - сможет ли Россия удержать дальневосточные регионы, стал предметом публичных дискуссий только в последние годы. Хотя специалисты осознали сложность ситуации уже давно, по меньшей мере, 20 лет назад, но в то время открыто обсуждать подобные проблемы было невозможно. Закрытость проблемы обернулась тем, что демографические угрозы обрушились на общество, буквально, как снег на голову и в тот момент, когда для выработки адекватной государственной политики и регулирующих механизмов осталось очень мало времени.

Чтобы спрогнозировать демографическое будущее Сибири и Дальнего Востока, необходимо ответить по крайней мере на три следующих вопроса: (1) какова перспективная демографическая ситуация в России в целом и какой должна быть ее миграционная стратегия? (2) каковы особенности демографической ситуации в азиатских регионах в сравнении с регионами восточной части страны? (3) какое государство может стать демографическим «донором» России и угрожает ли ей «желтая опасность»?

Демографы (как российские, так и зарубежные) единодушно прогнозируют резкую убыль численности населения России. Наиболее оптимистичен прогноз, сделанный экспертами ООН. Они предсказывают, что население России к 2025 году должно уменьшиться до 138 млн. человек. По менее благоприятному прогнозу Госкомстата России, численность населения страны снизится до этого уровня гораздо раньше - к 2016 г. При этом Госкомстат не исключает, что к указанному сроку численность населения России может снизиться и до 130 млн. человек. Но самое неприятное заключается в том, что реальное снижение численности идет пока даже быстрее этого пессимистического варианта. По расчетам экспертов ООН к середине XXI века население России может сократиться до 121 млн. человек, а согласно прогнозу российского демографа Е.Андреева - даже до 93 млн. жителей. Причем во все эти прогнозы заложен определенный миграционный прирост, без которого население страны уменьшилось бы вообще в 2 раза.

После 2005 г. в России прогнозируется стремительная естественная убыль трудоспособного населения, которая может достичь 1 млн. человек в год. Это не просто сокращение, это обвал. Рабочая сила будет одним из самых дефицитных, если не самым дефицитным ресурсом в России. На короткий промежуток – три-четыре года - убыль трудоспособного населения может быть несколько скомпенсирована за счет повышения пенсионного возраста, однако такой шаг приведет к еще более стремительной убыли трудоспособного контингента в будущем. Если Россия начнет устойчиво выходить из экономического кризиса, единственным источником пополнения ее трудовых ресурсов может стать только иммиграция. Следовательно, перспективная миграционная политика России – это, прежде всего, иммиграционная политика.

С ситуацией, когда численность трудоспособного населения значительно сокращалась,

сталкивались в послевоенные годы все развитые страны Западной Европы. Ни одна из них не смогла обойтись в своем затруднительном демографическом положении собственными трудовыми ресурсами – все европейские страны активно привлекали на работу иммигрантов. Одновременно проблема дефицита рабочей силы решалась за счет выноса производства в слаборазвитые страны. Россия, с ее гораздо более низкой производительностью труда и более стремительным демографическим спадом, тем более не сможет обойтись без иммигрантов. Иммигранты не понадобятся только в одном случае – если экономика России останется в кризисном состоянии. Если же Россия будет более или менее устойчиво развиваться, в XXI веке она, возможно, станет главной страной иммиграции в мире, подобно Соединенным Штатам Америки в XIX и XX веках.

Начало экономического подъема в 2000 г., уже высветило значение демографических проблем для России. Оживающие предприятия столкнулись с острейшим дефицитом рабочей силы, несмотря на существенный естественный прирост трудовых ресурсов, который наблюдался в 2000 году. Сетованиями по поводу нехватки кадров, в том числе массовых профессий, заполнены многочисленные экономические издания всех регионов. В течение только одного года акцент актуальности сместился с проблем безработицы и трудоустройства на проблему дефицита рабочей силы. А ведь хозяйство страны пока дотянулось лишь до 65% уровня производства 1990 г. Но при этом за время реформ в стране сформировалась новая сфера занятости – в мелком бизнесе и индивидуальной деятельности, впитавшая не менее четверти трудовых ресурсов. Работники этой сферы не спешат переходить на промышленные предприятия. Ясно, что и в будущем на это не придется рассчитывать, что еще сильнее обостряет проблему дефицита рабочей силы в промышленном производстве.

#### **4.2. Демографические перемены в Сибири и на Дальнем Востоке**

В течение всего периода существования СССР предпринимались усилия по форсированному освоению и заселению Сибири и Дальнего Востока. Наиболее впечатляющие успехи были достигнуты в годы бурного индустриального строительства первых пятилеток и во время Великой отечественной войны, когда за Урал были эвакуированы сотни предприятий. С 1926 по 1959 г. население Западной Сибири выросло в 1,5 раза, Восточной Сибири – в 2 раза, Дальнего Востока – в 3 раза, тогда как население Российской Федерации за это время прибавилось чуть больше, чем на четверть (27%). В последующем рост населения в азиатской части замедлился, стал неустойчивым, лишь ненамного опережая средние темпы по стране. За 1959-1989 гг. население Западной Сибири увеличилось на треть, Восточной Сибири – на 42%, в России в целом – на 25%. Только Дальний Восток продолжал быстро и довольно равномерно наращивать демографический потенциал, увеличив свое население за 60-е – 80-е годы на 64%.

За повышенными общими темпами роста населения скрывались резкие различия между Севером и Югом: быстрый рост населения наблюдался в основном на Севере и Северо-Востоке, в то время как на Юге рост населения давно уже обеспечивался преимущественно естественным приростом и редко выходил за его пределы.

За 30 лет - с 1959 по 1989 гг. - население северных регионов Сибири и Дальнего Востока увеличилось в 2,5 раза (с 1,9 до 4,8 млн. человек), а южных – почти на треть (с 20,6 до 27,3 млн. человек). Но даже на Севере быстрый рост населения не был повсеместным. Он был стремительным (почти 10-кратным) на севере Западной Сибири и очень быстрым на северо-востоке – увеличение в 3,2 раза (включая Республику Саха). Население на севере Красноярского края и Сахалина увеличивалось очень медленно. В южных районах Сибири население чаще уменьшалось в связи с его выездом в западные и южные районы СССР, чем увеличивалось. Так, южные области Западной Сибири в 60-е годы и первой половине 70-х годов теряли население так же интенсивно, как и многие области Центральной России.

Миграционные потери Западной Сибири за указанные 15 лет достигли 866 тыс. человек, при этом южные области потеряли около 1,2 млн. человек (11% своего населения). Потери полностью пришлись на сельскую местность, жители которой обеспечили рост городов региона и заселение северной части Тюменской области. Кроме того, из сельской местности происходил значительный миграционный отток на запад и юг СССР. К 80-м годам ресурсы сельской местности были истощены, и за последующие 15 лет Западная Сибирь и ее северная часть получила 810 тыс. человек миграционного прироста.

Восточная Сибирь в период 60-80-х годов никогда не получала значительного миграционного пополнения, и рост ее населения обеспечивал естественный прирост, который здесь, как и на Дальнем Востоке, был относительно высок благодаря более молодому составу населения. В 60-е – начале 70-х годов Восточная Сибирь (также как и Западная) теряла население, но ее потери были скромнее – 220 тыс. человек (3,4%).

Дальний Восток на всем протяжении 60-80-х годов получал существенный и довольно равномерный приток населения: 285 тыс. человек в 60-е, 405 тыс. – в 70-е и 286 тыс. в 80-е годы. При этом население Северо-Востока более чем удвоилось, но и на юге наблюдался значительный рост – в 1,6 раза. Исключением был Сахалин, население которого почти не росло.

Для определения будущих демографических тенденций важно понять, почему Сибирь теряла население в 60-е годы, несмотря на то, что расположенные там предприятия испытывали дефицит рабочей силы, и почему затем без особых усилий со стороны государства отток населения сменился его притоком. Анализ процесса миграции показывает, что стремление на запад в течение всего послевоенного времени было главной чертой миграционного поведения населения восточных районов страны. Это стремление имело шанс реализоваться в большей мере тогда, когда в европейской части страны усиливался дефицит труда. Именно это произошло в 60-е годы, ознаменовавшиеся двукратным сокращением прироста трудоспособного населения в западных районах СССР. Когда в 80-е годы на смену нисходящей волне прироста трудоспособного населения пришла восходящая волна, ниша на рынке труда европейских районов сократилась, и Сибирь вновь получила приток населения. Таким образом, миграционная ситуация в Сибири формировалась в зависимости от демографической ситуации в западных регионах страны. Похожие тенденции были свойственны и Дальнему Востоку, но здесь они затушевывались перемещениями населения, связанными с наращиванием военного потенциала.

Распад СССР, политические и экономические преобразования вызвали резкие изменения в миграциях населения России. Поворот к рынку сразу же обнажил относительную перенаселенность северных районов, откуда население стало быстро выезжать. Коренным образом изменилась ситуация на Дальнем Востоке, который впервые со времени освоения его русскими стал терять население. Лидирует здесь Чукотский автономный округ, потерявший в течение 90-х годов более половины своего населения (56%); Магаданская область потеряла 40%, Камчатская область – 18%, Сахалинская область – 16%, Республика Саха (Якутия) – 10%. Но и в южных районах Дальнего Востока население уменьшается. Толчок этому процессу дало сокращение армии. На Дальнем Востоке в целом теперь живет на 10% меньше людей, чем в 1989 г. Население Восточной Сибири тоже сокращается, но медленнее – убыль составила всего 2%. Восточная Сибирь и Дальний Восток превратились в сплошную зону оттока населения.

Ситуация в Западной Сибири более благоприятна, так как ее пограничные области пополняются переселенцами из Казахстана и Средней Азии, а в Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа сохраняется небольшой приток российского населения. Правда, после финансового кризиса 1998 г. население стало выезжать и из этих регионов. Изменения в демографической динамике и миграциях можно видеть в таблицах 1 и 2.

Таблица 1

*Прирост населения Сибири и Дальнего Востока, %*

Районы	1959-1970	1970-1979	1979-1989	1989-2000
Западная Сибирь - всего	7,6	7,0	15,8	0,25
Север	88,7	107,1	141,3	6,2
Юг	6,3	4,0	8,3	-0,5
Восточная Сибирь – всего	15,3	9,3	12,2	-2,0
Север	14,8	12,9	5,8	-14,6
Юг	15,3	8,8	11,4	-1,6
Дальний Восток – всего	19,6	18,0	16,4	-9,8
Север	20,0	24,0	17,6	-19,2
Юг	19,1	15,0	15,8	- 4,7
Российская Федерация	10,7	5,7	7,2	-1,0

Таблица 2

Миграционный прирост населения  
Сибири и Дальнего Востока, тыс. человек

Период	Западная Сибирь	Восточная Сибирь	Дальний Восток
1961-1965	- 329	8	156
1966-1970	- 437	- 179	129
1971-1975	- 101	- 42	222
1976-1980	147	5	183
1981-1985	579	44	204
1986-1990	240	44	82
1991-1995	148	- 91	- 568
1996-1999	126	- 68	- 264



Во внутренних российских миграциях осевой поток ориентирован строго с севера и востока в центр и на юго-запад. Два района страны образуют миграционные полюса – центр, который стягивает население со всей территории страны, и Дальний Восток, который во все регионы население отдает. Каждый регион, расположенный западнее Дальнего Востока, теряет население в пользу более западных регионов, частично восполняя его за счет восточных. Благодаря такому движению населения Восточная Сибирь в 1999 г. компенсировала 12% своих потерь населения, уехавшего в западном направлении, но Западная Сибирь - уже 45%, а на Урале приток переселенцев с востока с лихвой перекрыл отток собственного населения на запад. Северный Кавказ и Поволжье отдают население Северо-Западному и Центральному районам, а Волго-Вятский и Центрально-Черноземный районы только Центральному и Северо-Западному районам, Северо-Западный же – одному Центральному району. С Дальнего Востока и из Восточной Сибири люди едут даже на Европейский Север, население которого тоже разъезжается по всем направлениям. Таким образом, ориентация населения Сибири и Дальнего Востока на запад проявилась в 90-е годы гораздо сильнее, чем раньше.

#### **4.3. Как и почему уезжают с Севера: опыт конкретного анализа**

Реформы и кризис, как указывалось выше, выявили особо острую неадекватность демографической ситуации в северных субъектах Российской Федерации новым – рыночным реалиям российской жизни, следствием чего стал массовый отток населения из этих регионов (за исключением Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов). Чукотский автономный округ даже на этом неблагоприятном фоне выделяется самыми быстрыми темпами и наибольшими объемами сокращения своего населения в 90-е годы. По данным Госкомстата России, население округа на начало 2001 г. составило 68,9 тыс. человек против 157 тыс. человек по переписи 1989 г., то есть число жителей округа сократилось за десятилетие более чем в 2 раза (на 56%)<sup>1</sup>. Причем в первой половине 90-х годов выезд с территории Чукотского автономного округа походил на паническое бегство - за 5 лет население сократилось на 39,5%. Пик пришелся на 1992 г., когда округ потерял 23,3 тыс. человек, или 14,5% населения. Во второй половине 90-х темпы выезда упали до 22,3%, но все равно остаются очень высокими.

Население округа, как известно, состоит из двух сильно различающихся в этническом отношении частей – коренного меньшинства и пришлого большинства - недавних переселенцев и их потомков. С учетом такой демографической структуры относительная убыль населения будет выглядеть еще катастрофичней, если относить число уехавших не ко всему населению, а только к некоренной его части, ибо аборигенные жители составляет условно постоянную долю населения, поскольку никогда ни приезжали в округ и не уезжают сейчас из него. Поэтому истинные темпы и масштабы миграции характеризуются тем, что за 90-е годы численность пришлого населения в округе сократилась почти в 3 раза, составляя всего 36% от уровня 1990 г.

В 1989 г. в населении Чукотки было значительно больше молодежи, чем в среднем по России: в возрасте 25-39 лет находилось 37,8% населения округа против 25,3% населения России. Соответственно, на Чукотке было значительно больше детей – 30,7% против 24,5%, и населения в трудоспособном возрасте – 67,4% против 57%. Население округа отличалось чрезвычайно низкой долей пожилого населения – 1,9% против 18,5% по России.

Миграция очень быстро приближает возрастную структуру населения Чукотки к среднероссийской – доля детской группы почти выровнялась (22% и 20%), по старшей группе тоже произошло заметное сближение (8,5% и 20,7%). Заметное преобладание трудоспособной группы в населении округа сохранилось, но теперь оно обусловлено не повышенной долей молодежи, как раньше, а исключительно перевесом в группах старше 40 лет. Таким образом, население Чукотки быстро стареет, что совершенно не соответствует

ее специфике. Такие подвижки говорят о том, что выезжают из округа прежде всего молодые семьи с детьми, в то время как старшее население более устойчиво, и при сохранении темпов выезда молодежи грозит превратиться в серьезный тормоз развития округа. Миграция унесла воспроизводственный потенциал и самого населения Чукотки, накопленный за счет его возрастной структуры (с преобладанием молодежи), и в будущем рассчитывать на внутренние резервы роста населения округа нет оснований.

Пришлое население Чукотки сформировалось переселенцами из всех экономических районов бывшего Советского Союза. Представление о доле разных районов в создании населения Чукотки дает территориальная структура современной миграции, поскольку она устойчива во времени, а выбывающие движутся преимущественно туда, откуда в свое время прибыли они сами или их предки. Население Чукотского автономного округа было сформировано, в основном, выходцами из Центральной России (Центральный и Центрально-Черноземный районы), с Северного Кавказа, с Дальнего Востока и из Украины. Ориентация выехавших на регионы России весьма устойчива: на Дальнем Востоке оседает небольшая часть выбывающих из Чукотки – всего 15%, а подавляющее большинство устремляется на запад.

На громадной территории Чукотского автономного округа – всего несколько десятков поселений, в их числе: три города, 18 поселков городского типа, из которых 13 в находятся стадии ликвидации, 40 сел, в том числе 39 национальных. Население быстро уменьшается повсеместно – во всех трех малых городах и восьми административных районах. В значительной степени это связано с переселением незанятого населения Чукотки, особенно пожилых и инвалидов, в климатически благоприятные регионы страны.

Миграция за пределы Чукотки, в основном, связана с ликвидацией значительной части существующих пока поселков. Закрываются, главным образом, поселки, в которых исчерпаны возможности продолжения работы градообразующих предприятий цветной металлургии и золотодобывающей промышленности и отсутствуют условия для организации других видов производств. Так, в середине 90-х годов по предложению администрации Чукотского автономного округа, согласованному с заинтересованными федеральными министерствами и ведомствами и поддержанному Правительством РФ (постановление «О мерах по стабилизации социально-экономической обстановки в Чукотском автономном округе и социальной защите населения поселка Иультин» от 4 декабря 1995 г. № 1188) было принято решение в связи с консервацией Иультинского горно-обогатительного комбината ликвидировать поселок Иультин и оказать его жителям помощь в переселении в другие районы Российской Федерации. В феврале 1998 г. было принято Постановление Правительства РФ №128 «О мерах социальной защиты населения ликвидируемых поселков золотодобывающей промышленности в Чукотском автономном округе», которым предусматривалась ликвидация по инициативе администрации округа поселков Шахтерский и Отрожный (Анадырский район), Весенний, Встречный, Алискерова, Дальний (Билибинский район), Валькумей, Бараниха, Быстрый, Красноармейский, Южный и Комсомольский (Чаунский район), Ленинградский (Шмидтовский район). Жителям, работающим в бюджетной сфере, и пенсионерам полагалась федеральная помощь в переселении в другие районы Российской Федерации. В связи с этим в 1998-2000 гг. администрации округа выделялись средства на реализацию утвержденной ею региональной программы «Переселение неработающих пенсионеров, безработных жителей ликвидируемых поселков Чукотского автономного округа в климатически благоприятные районы проживания Российской Федерации на 1998-2000 годы».

Нынешний губернатор намерен продолжить политику снижения социальной нагрузки на территории округа. Так, в губернаторском послании Думе Чукотского автономного округа указывается: «При сложившейся ситуации в стране и округе содержать поселки... где население не имеет возможности зарабатывать на жизнь ввиду отсутствия развитой структуры и рабочих мест... не представляется возможным. Более того, их финансирование полностью парализует развитие региона». При этом речь не идет о национальных селах -

местах компактного проживания коренных жителей. Ликвидация населенных мест должна быть скоординирована с переселением их «жителей в более благополучные районы Чукотки и центральные районы страны». Эта позиция отражает реальное состояние дел и соответствует требованиям рыночной реструктуризации экономики округа. Слишком дорого обходится человек на севере и содержать его там без необходимости – непозволительная роскошь. Необходимо по возможности быстро разработать механизм вывода населения из лишившихся экономического базиса поселений. Переселения с Чукотки сильно сдерживаются отсутствием у многих потенциальных мигрантов жилья на «материке», средств на его приобретение и дороговизной выезда.

Несмотря на интенсивный выезд населения, в округе высока безработица. Уровень зарегистрированной безработицы на Чукотке много выше, чем на Дальнем Востоке и в Российской Федерации, и снижается очень медленно. Тяжелое положение особенно ярко характеризуется показателем нагрузки неработающего населения на заявленные вакансии, который до последнего времени многократно превышал уровни и региона, и России в целом. При этом безработица для жителей Чукотки особенно болезненна, поскольку возможностей получить средства к существованию, помимо, зарплаты, пенсии и пособия по безработице, практически нет. Этим Чукотка разительно отличается от большинства других регионов страны.

На Чукотке происходит быстрый рост относительной численности пенсионеров. В структуре всего населения в 1992 г. пенсионеры составляли 12%, в 2000 г. – 19%, а среди некоренного населения (более «старого») – заметно больше, вследствие того, что люди старшего возраста выезжают менее активно, численность пенсионеров (подавляющее большинство которых – по возрасту) снизилась несравненно меньше, чем численность всего населения. Общая численность пенсионеров за 8 лет снизилась всего на 17%, а по старости – на 22, в то время как всего населения – на 54%.

Общепринятый термин – «пенсионеры по старости» мало подходит к Чукотке. Возраст выхода на пенсию здесь снижен: из-за проживания на Крайнем Севере – для всех, а для многих – из-за особых условий труда. Около половины всех пенсионеров Чукотки составляют женщины моложе 50 лет и мужчины моложе 55 лет. Большинство из них продолжает работать. В 2000 г. из 13389 пенсионеров продолжали работать 7074, то есть 53%.

Средний размер назначенных месячных пенсий в 1999 году составлял (с учетом компенсаций) 883, а в 2000 г. 1206 рублей. В условиях Чукотки жить на такие пенсии невозможно.

В будущем, если возникнет потребность, привлекать рабочую силу на Чукотку будет значительно сложнее, чем это было еще десятилетие назад. Переход на рыночные отношения не только обнажил уязвимость «старой» экономики Севера, но ярче высветил преимущества старообжитых западных районов страны – они ближе к мировым коммуникациям, там более благоприятные условия для развития мелкого бизнеса, больше возможностей для самостоятельных заработков. Кроме того, и возможности трудоустройства в западных районах будут улучшаться из-за быстрой естественной убыли населения. В этих условиях привлечь население в такой отдаленный и крайне суровый регион, как Чукотка, можно будет лишь при условии очень высокой реальной оплаты труда (а не номинально высокой, как это было до сих пор).

Учитывая эти изменившиеся условия, важно сохранить устойчивое трудоспособное ядро пришлого населения Чукотки в тех местах, где необходимо постоянное население. Без такого ядра, обладающего опытом жизни в местных условиях и способного передать его вновь прибывшим, невозможно создать социально комфортную обстановку и дисциплинированные производственные коллективы.

Стоит обратить внимание и на прибывающее население. Вопреки быстрой убыли

населения, существует и встречный поток прибывающих на Чукотку, и он сравнительно большой – 2,5 тыс. человек в 1998 г., 1,9 тыс. человек в 1999 г. и 1,8 тыс. человек в 2000 г. Необходимо регулировать структуру этого потока и расселение прибывших мигрантов, чтобы они не усугубляли имеющихся в округе социально-экономических проблем. Например, количество лиц пенсионного возраста в потоке прибывших за 1998-2000 гг. возместило 20% их выбытия.

Альтернативой может быть и более широкое внедрение контрактной системы найма рабочей силы, использование вахтового метода, где это возможно. По примеру других стран, по контрактам можно привлекать и иностранную рабочую силу, например, китайцев. По всей вероятности, это даже будет неизбежно из-за общего демографического кризиса в России.

Но сегодня безотлагательного решения требует, прежде всего, задача стимулирования выезда из округа населения, чье присутствие не обусловлено экономической необходимостью.

#### **4.4. Можно ли организовать новое переселение на Восток?**

Сочетание миграционного оттока и естественной убыли чревато устойчивым сокращением населения Сибири и Дальнего Востока в будущем. Естественно, что сокращение населения в слабозаселенных восточных районах, особенно вдоль китайской границы, представляется одной из серьезных угроз безопасности России.

На российско-китайской границе сложился огромный перепад демографического потенциала. По разным оценкам плотность населения на китайской сопредельной стороне в 15-30 раз больше, чем на российской. В самом заселенном Приморском крае плотность населения составляет всего 13,5 чел./км. кв., а на большей протяженности российско-китайского пограничья она не превышает 4-5 чел./км. кв. В прилегающем к Дальнему Востоку Северо-Восточном Китае плотность достигает 130 человек. На юге Дальнего Востока живет около 5 млн. человек, а в трех провинциях Китая по другую сторону границы – более 100 млн. человек, что в три раза больше всего населения Сибири и Дальнего Востока. Даже самая слабозаселенная северо-восточная провинция Хейлунцзян имеет плотность 78 чел./км. кв. (1990), почти в 6 раз превосходя по этому показателю Приморье. В одном только Харбине населения в 2 раза больше, чем во Владивостоке, Хабаровске и Благовещенске, вместе взятыми. Кроме того, китайцы очень мобильны, готовы ехать в любое место, где есть работа. Мобильность и большой интерес китайцев к нашей стране подтверждается стремительным ростом городов, расположенных на пограничных переходах в Россию.

В качестве регулирующей меры экспертами выдвигаются рекомендации о стимулировании миграции в пограничные районы Сибири и Дальнего Востока. Говоря о переселении на восток, прежде всего, рассчитывают на русских репатриантов из бывших республик Советского Союза. Реальная величина этого потока оценивается в - 2,5-4,0 млн. человек, он может быть и несколько больше при благоприятном развитии ситуации в России. За счет этого потока можно будет удовлетворить около трети дефицита трудовых ресурсов в период до 2016 г. Но поедут ли репатрианты на Восток? Пока они более всего предпочитают селиться в центральных и южных регионах европейской России, на юге Урала и Западной Сибири.

Приток мигрантов тесно коррелирует с уровнем развития частного сектора экономики. То, что этот сектор быстрее развивается именно в центральных и юго-западных районах, более оснащенных коммуникациями, тесно связанных с Украиной, Белоруссией, странами Балтии, является закономерным и долговременным фактором территориального развития страны. Притягательность центральных и юго-западных регионов особенно сильно проявилась уже в 70-80-е годы, но переход к рыночным отношениям высветил преимущество этих регионов особенно ярко. Внутренних мигрантов (в том числе из Сибири и Дальнего

Востока) указанные регионы притягивают еще сильнее, чем внешних. Если даже сейчас, в условиях экономического кризиса, мигранты находят средства существования на западе страны, реально ли надеяться, что в будущем они поедут на восток? Даже те из них, кто захочет «сесть на землю». Ведь в европейской части страны тоже много пустующей земли, в том числе и в самой лучшей - черноземной зоне. Зачем же ехать на восток?

Например, в 1994-1996 гг. на Дальний Восток из стран СНГ и Балтии прибыло 110,3 тыс. человек. Эти люди составили 4,2% от общего числа прибывших в Россию, в то время как доля региона в населении России составляет 5%. В пограничную зону (Приморский и Хабаровский края, Еврейская автономная область, Амурская область) прибыло всего 61,3 тыс. человек и соответствующие доли составили – 2,3% и 3,4%. Многие переселенцы не закрепляются на Дальнем Востоке, так что его доля в миграционном приросте России, полученном за счет бывших союзных республик, составляет всего 1,3% (в 4 раза меньше, чем доля в населении России), а пограничных районов – 1% (в 3,4 раза меньше, чем доля в населении страны). Чистый приток из стран СНГ, полученный восточными регионами в 1994-96 гг., распределился так: Западная Сибирь – 215 тыс., Восточная Сибирь – 64 тыс., юг Дальнего Востока – 22 тыс., север – 4 тыс. человек. Как видим, до восточной границы доходит совсем маленький ручеек переселенцев. В Приморском крае миграционный прирост за счет стран СНГ и Балтии возместил около двух третей потерь населения во внутренних миграциях, а в Хабаровском крае - только 15%. В последние годы приведенные показатели изменялись не в пользу восточных районов.

Помимо региональных предпочтений мигрантов есть и другие, еще более серьезные факторы, заставляющие усомниться в возможности переселения людей в азиатскую часть страны. Имеются в виду ограниченные демографические ресурсы самой европейской России. Все, кто выдвигает идею переселения на восток, исходят из того, что такие ресурсы есть, невзирая на то, что именно в европейских районах ожидается самая быстрая убыль населения, в том числе в трудоспособном возрасте. Именно в европейской России возникнет в перспективе самый острый дефицит трудовых ресурсов.

Поэтому нет объективных оснований говорить о новой волне переселения в Сибирь и на Дальний Восток. Но если бы даже удалось переселить туда какое-то количество населения, трудно предположить, что это могло бы серьезно изменить демографическую ситуацию в регионах, расположенных за Уралом.

#### **4.5. Китайская иммиграция: угроза или необходимость?**

Кроме русских и других российских народов, Россия может рассчитывать и на приток титульного населения из стран СНГ, в размерах, примерно равных притоку русских. Эти демографические источники несомненно приоритетны, но они недостаточны, чтобы удовлетворить ожидаемый дефицит на рынке труда страны и, тем более, произвести новую переселенческую волну. Бывшие партнеры по Советскому Союзу могут удовлетворить перспективную потребность России в иммигрантах не более, чем наполовину.

Что касается второй половины, то здесь у китайцев нет серьезных конкурентов. Поэтому *китайская иммиграция объективно обусловлена интересами России.*

Фетиш «желтой опасности» широко используется в популистских целях и для шантажа федеральной власти. Средства массовой информации, не только региональные, но и центральные, настойчиво создавали впечатление о миллионах китайцев в России. Неоднократно называли величину китайского присутствия на Дальнем Востоке в 2 млн. человек. Но как показали исследования, размеры китайского присутствия на Дальнем Востоке были, мягко говоря, сильно преувеличены. По оценкам как московских, так и местных экспертов общая численность китайцев в пограничных регионах России на всем протяжении от Иркутской области до Приморского края в течение последних пяти лет оценивается в 200-300 тыс. человек.

В России – и на федеральном, и на региональном уровнях власти - пока преобладает силовой подход к регулированию иммиграции. Главное в этой политике – жесткий контроль и дозирование иммиграции, ограничение китайцев в правах во время их пребывания в России. Совершенно не применяются более соответствующие отношениям добрососедства двух государств методы сотрудничества в этой сфере. Между тем арсенал таких методов довольно широк. Это - различные варианты легализации и предоставления видов на жительство, покупки или аренды жилья и другой недвижимости, аренды земли, самостоятельного трудоустройства и свободного трудового найма, и т.п.

Большая часть и работников региональных администраций пограничных районов положительно относятся к расширению сотрудничества с Китаем. Вместе с тем, готовность к сотрудничеству и осознание его необходимости сочетается со стремлением осуществлять взаимодействие в жестких рамках миграционных ограничений, ни в коем случае не пуская китайцев на постоянное или хотя бы продолжительное жительство на территории России. Соответственно настроено и население: две трети одобрительно относятся к развитию отношений с Китаем, но, скажем, идея создания временных китайских поселений в сельской местности вызывает протест у значительной части местных жителей.

Есть ли перспектива у такой сверх осторожной политики? Долго ли Россия сможет сдерживать китайскую иммиграцию и, главное, стоит ли это делать?

Миграционная политика может быть эффективной только тогда, когда она не входит в противоречие с экономическими интересами. В контексте развития партнерских отношений России с Китаем необходимость подъема экономики Дальнего Востока и Восточной Сибири совершенно очевидна. Но вот то, что этот подъем может быть осуществлен только в сотрудничестве с Китаем, в том числе и за счет широкого привлечения его рабочей силы и не на временной, а на постоянной основе, пока что не находит должного понимания.

Особенно острым является вопрос о предоставлении китайцам земли в длительное пользование и возникновении в связи с этим «китайских деревень». Позиция по этому поводу в регионах, за редким исключением, единодушная – не допускать. При этом возлагаются малообоснованные надежды на переселение сельскохозяйственного населения внутри страны или на привлечение русских из бывших советских республик. Даже малоутешительный многолетний опыт организации таких переселений в СССР не убеждает в том, что эти надежды иллюзорны. Тем более в современных экономических условиях. Нет никаких оснований полагать, что сколько-нибудь значительное число жителей городов захотят ехать в сельскую местность. Но даже если и найдутся такие желающие, остаются сомнения в том, что они предпочтут Забайкалье и Дальний Восток более благоприятным для жизни европейским районам России, где также предостаточно пустующих земель. В нынешних обстоятельствах у китайцев попросту нет конкурентов в освоении наших восточных земель. Если Россия не согласится на определенных условиях предоставить землю китайцам, ее некому будет осваивать вообще. Кроме того, следует иметь в виду, что, по-видимому, выгоднее производить продовольствие на своей территории, пусть и с помощью иммигрантов, чем завозить продукты из-за рубежа и находиться в зависимости от внешнего продавца. Других альтернатив сегодня, к сожалению, нет.

Конечно, угроза китайской экспансии объективно существует, но *также объективно существует и необходимость китайской иммиграции в Россию*. Поэтому вопрос должен быть не в том «как предотвратить?», а в том «как организовать?» китайскую иммиграцию и наладить совместное проживание переселенцев с российским населением. Стратегию отношений с Китаем необходимо строить с позиций XXI века, а не вчерашнего дня, не пытаясь отгородиться от объективной реальности с помощью изоляционистской политики. К середине нового столетия китайцы в России могут стать вторым по численности народом, расселенным по всей ее территории. Их численность к этому времени может достичь 10 млн. человек. Недалековидно закрывать на это глаза только потому, что нам этого не хочется. Не лучше ли трезво оценивать и ситуацию, и свои возможности. С точки зрения

сохранения единства России, возможно, разумнее пошлре открыть двери китайцам в западную часть страны, создавая им условия для более равномерного расселения по всей российской территории, а не концентрируя их только на Дальнем Востоке и особенно в слабозаселенной Восточной Сибири. Кроме того, чтобы избежать доминирования одной этнической группы, нужно привлекать в Россию не только китайцев, но и вьетнамцев, корейцев.

Такая принципиально новая постановка вопроса непривычна ни для властей, ни для широкой общественности. Доминирующей остается позиция, для которой характерно, с одной стороны, растерянность перед угрозой китайской иммиграции, а с другой – упование на старые способы противодействия этой угрозе. Приверженность такой позиции бесперспективна. Нужны энергичные законодательные, организационные и экономические меры новой миграционной политики, адекватной вызовам XXI века.

## ПРОГРАММЫ И СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

### 5.1. Объединяющие начала и неизбежные различия конкретных моделей

Приход на смену «единому народнохозяйственному комплексу СССР», с входившими в его состав производственно-хозяйственными комплексами отдельных регионов, новой системы экономических отношений, основу которой составляют самостоятельно и свободно действующие агенты рынка, лишь косвенно регулируемого государством, ставит под сомнение саму возможность разработки и реализации общих для всего пространства Сибири и Дальнего Востока Государственных программ территориального социально-экономического развития. В новых условиях для таких макрорегиональных программ у государства нет ресурсов, а у хозяйствующих субъектов отсутствует общий интерес. Поэтому рождающиеся многоаспектные программные разработки макрорегионального масштаба даже при весьма квалифицированном их исполнении воспринимаются в большей степени с концептуально-абстрактным интересом, нежели как документы, пригодные для практического воплощения.

Создается впечатление, что макрорегиональные сибирско-дальневосточные, а часто и региональные (в масштабах отдельных субъектов Российской Федерации) программы в значительной степени утрачивают свое консолидирующе-стратегическое, общецелевое назначение. Все более предпочтительными становятся локальные целевые программы и проекты, ориентированные на выбор среди исключительно широкого разнообразия территориальных социально-экономических ситуаций количественно определенных, адресно-конкретных и быстро достижимых с приемлемыми экономическими результатами целей. Однако, новые предпочтения вовсе не снижают актуальность общей задачи по определению стратегических приоритетов и критериев развития Сибири и Дальнего Востока, исходящих из необходимости достижения и поддержания здесь долгосрочного баланса интересов государства, регионов, хозяйствующих субъектов и населения.

В связи с этим уместно еще раз напомнить, что Сибирь и Дальний Восток – своеобразная и уникальная территория, особое место которой в России отнюдь не сводимо к феномену сибирско-дальневосточной «природной кладовой». Ее особенности состоят в: (1) наличии «спорных» территорий, (2) огромной протяженности сухопутных и морских границ (более 80% от общероссийской), (3) наличии огромных малозаселенных территорий и зон потенциально высокой иммиграции из-за рубежа, (4) наибольшей численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера и в «местностях, приравненных к ним» (более 70% или 8,2 млн. из 11,5 млн. человек в целом по России), (5) наибольшей концентрации коренных малочисленных народов Севера (95% от их общей численности в России).

Именно такие и подобные им особенности и должны, в принципе, формировать своеобразие сибирско-дальневосточной политики России. Это своеобразие должно проявляться, с одной стороны, в четком обозначении *федеральных интересов и федеральной ответственности* в этой части страны (особенно, в приграничных регионах) и, с другой, в обоснованной федеральной поддержке этих территорий, исходя из указанных государственных интересов.

В Сибири и на Дальнем Востоке вырисовываются три *типа региональных ситуаций*, в каждой из которых имеются *общие начала* для программ и проектов. Речь идет о ситуациях:

начавшегося выхода из кризисного состояния территорий с диверсифицированной экономикой и перехода к развитию предприятий различного профиля (например, в Кемеровской области и в Республике Хакасия);



социально-экономического развития регионов, основу экономики которых составляют крупные корпорации ресурсно-добывающего профиля (регионы Западной Сибири, где действуют крупнейшие нефтегазовые компании);

глубокой экономической и социальной депрессии, сопряженной с крайне низкой инвестиционной привлекательностью регионов (например, Чукотский и Корякский автономные округа, Республика Тыва).

В связи с этим формируются три класса возможных моделей стратегического поведения государства и предпринимателей на конкретных территориях азиатской части страны; для каждой модели характерны свои инвестиционные доминанты, формы территориально-корпоративных взаимодействий и тип социальной политики. Эти различия, имеющие принципиальный характер, рассматриваются в п.п. 5.3 и 5.4 настоящей главы.

Но названные модели объединяют и *общие методологические начала*. Это: (а) ориентация на рыночные механизмы реализации программ и проектов (независимо от того, какие средства, – бюджетные или частных инвесторов, – намечено для этого привлечь), и (б) системная оценка предлагаемых проектов и программ с учетом всех долгосрочных последствий их реализации для населения (в том числе, для коренных малочисленных народов Севера) и для региональных и местных бюджетов. В принципе, это – общеметодические положения, которые должны использоваться на всей территории России, но, как мы уже отмечали и будем показывать далее, их применение нигде не имеет такой решающей роли, как в сибирско-дальневосточном макрорегионе.

Гораздо сложнее вопрос о *государственно-стратегических объединяющих началах* программ и проектов, предлагаемых для реализации на территории Сибири и Дальнего Востока. В условиях сильной территориальной социально-экономической дифференциации этого макрорегиона о какой-либо единой общестратегической базе таких программ и проектов, видимо, можно говорить лишь с большой долей условности. Тем не менее, некоторые элементы такой общей платформы, по нашему убеждению, все же имеются, но они лежат совсем не в той сфере сибирско-патриотических идей, которые, к сожалению, преимущественно и составляют идеологическую основу многих концепций и программ.

Как ни парадоксально, но наименее внятыми являются именно геополитические интересы России в Сибири и, особенно, на Дальнем Востоке. Никакой официальной стратегической доктрины России в отношении азиатской части страны не существует; нельзя же рассматривать в качестве таковой крайне редкие и противоречивые заявления по «курильскому вопросу». От руководства страны давно уже ждут обозначения государственной позиции по вопросам: (а) геополитических интересов России в сибирско-дальневосточных регионах; (б) военного присутствия там, в том числе, на бывших и существующих военных базах; (в) организации охраны границы в режиме, не препятствующем либерализации внешнеэкономических связей; (г) урегулирования международно-правовых вопросов раздела зон экономических интересов в акватории регионов; (д) охраны и мониторинга окружающей природной среды, включая организацию и финансирование федеральной гидрометеослужбы и особо охраняемых территорий федерального значения; (е) проектирования, строительства и содержания транспортной инфраструктуры и систем связи федерального значения. По большому числу этих вопросов федеральные власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации должны действовать по согласованию с руководством регионов, делегируя им в рамках согласительных-договорных процедур необходимые полномочия и передавая необходимые ресурсы.

## **5.2. Макрорегиональные программы**

Разработка стратегических макрорегиональных программ развития Сибири и Дальнего Востока – давняя традиция, начало которой было заложено еще в советское время усилиями школы новосибирских ученых. Следует подчеркнуть, что и в настоящее время эта

научная школа не только не растеряла, но и приумножила свой потенциал программных разработок. Однако в настоящее время (как было сказано в п. 5.1) нет ни общественной востребованности таких всеобъемлющих программ, ни ресурсов, ни организационно-административных рычагов для их реализации. Тем не менее, федеральные власти продолжают практику принятия суперпрограмм, ориентированных на решение задач одновременно в нескольких регионах азиатской части страны.

На территории современного Сибирского федерального округа с 1997г. по 2000 г. реализовывалось более половины всех федеральных целевых программ; в 1997 г. «сибирских» федеральных программ было 56, в 1998 г. – 61, в 1999 г. – 79 и в 2000 г. – 77. В то же время на общее финансирование сибирских программ (из всех источников) было израсходовано всего лишь 16% от общего объема финансирования программ в целом по России, а участие федерального бюджета не превышало 25%. Наибольшие объемы средств в 2000 г. были направлены на реализацию в Сибири программ «Дороги России», «Газификация России», «Внутренние водные пути России», «Неотложные меры по улучшению состояния окружающей среды г. Братска Иркутской области» и «Социально-экономическое развитие Республики Бурятия на 1996-2005 гг.».

Аналогичная ситуация складывалась и в Дальневосточном федеральном округе, где число федеральных программ составляло в 1997 г. – 45, в 1998 г. – 48, в 1999 г. – 68 и в 2000 г. – 69; на их финансирование было направлено около 8% общероссийского объема «программных» средств, причем федеральный бюджет обеспечил финансирование немногим более 30% программных расходов. На Дальнем Востоке, в частности, осуществлялась уже отмеченная программа «Дороги России», а также программы «Возрождение торгового флота России», «Развитие рыбного хозяйства Российской Федерации», «Социально-экономическое развитие Республики Саха (Якутия)», «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья», «Жилище» и другие.

Наибольший интерес представляют три макрорегиональных программы: «Сибирь», «Освоение нижнего Приангарья» и «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья».

Первая из них разрабатывалась в середине 90-х годов и была утверждена в декабре 1998 г. Эта программа была призвана определить стратегию развития Сибири до 2005 г. и сыграть координирующую роль по отношению ко всем программам, уже реализуемым в этом макрорегионе. Однако задуманное не удалось претворить в жизнь - так и не была создана дирекция программы, а сама она была исключена из перспективного перечня программ, финансируемых из федерального бюджета в 2002 году. При этом потерю федерального интереса к программе «Сибирь» на первых порах ничего не предвещало. В 1999-2000 гг. вопросы реализации программы «Сибирь» неоднократно обсуждались на совместных совещаниях министерств и ведомств Российской Федерации, а также на заседаниях координационного совета по экономической политике, финансам и инвестициям Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». Была даже создана специальная постоянная рабочая группа по формированию сводной заявки на бюджетное финансирование проектов и мероприятий в рамках программы «Сибирь» на 2001 г. и последующие годы.

Напомним, что в 2000 г. программа «Сибирь» была включена в перечень федеральных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета по статье «прочие текущие расходы» (фонд регионального развития) с объемом финансирования 24,2 млн. рублей, в том числе 9,2 млн. руб. предназначалось для Кемеровской области (строительство жилых домов для социально незащищенных граждан и строительство кардиологического центра) и 15 млн. руб. предназначалось для Новосибирской области (оборудование мощного универсального комплекса для фотодинамической терапии и высокочувствительной диагностики), и соответствующие обязательства федерального бюджета по финансированию указанных объектов были выполнены полностью. И это вдобавок к тому,

что из средств федерального фонда регионального развития в полном объеме (почти в 5 раз больше, чем по программе «Сибирь») были профинансированы мероприятия в рамках отдельных постановлений по «социально-экономическому развитию» Республик Алтай и Тыва, Алтайскому краю, Томской области. Основное же финансирование проектов, заявленных в программе «Сибирь», осуществлялось за счет средств регионов, хозяйствующих субъектов и федеральных средств, предусматриваемых на реализацию различных федеральных целевых программ, осуществляемых на территории Сибири. Например, в 1999 году на реализацию всех федеральных целевых программ, реализуемых на территории Сибири было направлено почти 85 млрд. рублей, из которых средства федерального бюджета составили не более 10%. Так что исключение главной сибирской «программы программ» из перечня федеральных вряд ли вызвано собственно финансовыми затруднениями федерального бюджета.

Своеобразным антиподом программы «Сибирь» по идеологии, организации, конкретности объекта и источникам финансирования является федеральная целевая программа «Освоение Нижнего Приангарья», утвержденная в 1997 г. Общая потребность в финансировании программы на весь период ее реализации оценивалась в 220 млрд. рублей (в ценах 2001 г.). Эта программа, реализуемая на территории Красноярского края и Эвенкийского автономного округа, финансируется в основном за счет внебюджетных источников, в том числе собственных средств предприятий, и в перечень программ, финансируемых из федерального бюджета, никогда не включалась (финансирование некоторых объектов из российского бюджета осуществлялось в рамках других программ, реализуемых в этом регионе). Из краевого бюджета прямых ассигнований на финансирование этой программы также не поступало, но имело место косвенное участие средств краевого дорожного фонда.

Указанная программа ориентирована на освоение богатейших запасов сырьевых ресурсов федерального значения, и в 1997-2000 гг. в ее рамках финансировались такие крупные энергетические и горнодобывающие объекты, как Богучанская ГЭС, Васильевский рудник, Олимпиадинский рудник и Горевский горнообогатительный комбинат, предприятия по добыче ниобиевых руд, талька и магнезита. Подготовлен проект и ведется строительство дороги Байкит-Северо-Енисейск, увеличен парк автомашин-нефтевозов, подготовлена площадка под строительство мини-завода по переработке нефти, за счет кредитных и собственных средств ведутся работы по организации новых, реконструкции и перевооружению существующих производств на предприятиях лесопромышленного комплекса, в Кежемском, Мотыгинском, Северо-Енисейском районах, в Байките и Ванаваре введены и действие станции системы спутников связи «Ангара-С» и т.д.

Все эти проекты реализуют конкретные инвесторы. И это обстоятельство не только не препятствует, но наоборот, стимулирует их федеральную поддержку, не сводимую к бюджетному финансированию. Так, для содействия реализации программы освоения Нижнего Приангарья российским Правительством была создана специальная Межведомственная комиссия и Администрация Программы (в форме государственного учреждения), уполномоченной осуществлять функции государственного заказчика.

Третья из рассматриваемых программ – «Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья», рассчитанная на реализацию до 2005 г. с целью «преодолеть дезинтеграционные тенденции, вывести экономику Дальнего Востока и Забайкалья из кризиса, обеспечить устойчивое функционирование хозяйственного комплекса и решения жизненно важных проблем населения». Эта программа такая же всеобъемлющая, как и программа «Сибирь»; она охватывает 13 регионов Дальнего Востока и Забайкалья и выполняет управляющие и координирующие функции в отношении всех других реализуемых здесь федеральных программ. С 1997 г. эта программа неизменно включалась в перечень федеральных программ, финансируемых из средств федерального бюджета.

Считается, что эта программа не получила должной федеральной и региональной

поддержки и поэтому в ходе её выполнения не произошло существенных улучшений в социально-экономической ситуации в регионах, а многие показатели оказались существенно ниже расчетных. Однако следует отметить, что в 2000 г. при доле Дальнего Востока и Забайкалья в общей численности населения России в 6,6%, доля направленных сюда государственных инвестиций, предусмотренных федеральной адресной инвестиционной программой, составила 10,4%, а по отдельным отраслевым комплексам указанная доля была еще выше; по транспортному – около 20%, по топливно-энергетическому – 35%, по рыбохозяйственному комплексу – более 40%. Таким образом, в федеральной инвестиционной политике дальневосточный приоритет реально поддерживался. Другое дело, что федеральных ресурсов было недостаточно для решения накопившихся региональных проблем. Кроме того, федеральные ресурсы, по-видимому, должны были бы концентрироваться на объектах федерального или межрегионального значения, решающих неотложные проблемы всей территории Дальнего Востока. Однако, средства федерального бюджета, выделявшиеся на реализацию программы, направлялись преимущественно на строительство объектов здравоохранения, образования и коммунального хозяйства.

В связи с этим в апреле 2001 г. Правительство России приняло решение о продлении и корректировке дальневосточной программы. Предусматривается снижение нагрузки на федеральный бюджет за счет перехода к рыночным инвестиционным механизмам, повышения доли внебюджетных источников финансирования, усиления взаимодействия федеральных и региональных властей, развития межрегионального и приграничного экономического сотрудничества. При этом объем выделяемых из федерального бюджета финансовых средств будет поставлен в зависимость от эффективности действий региональных администраций по реализации на местах жилищно-коммунальной реформы, реформы образования и здравоохранения, институциональных и законодательных преобразований, направленных на улучшение инвестиционной привлекательности регионов.

Завершая краткий обзор федеральных макропрограмм, реализуемых на территории Сибири и Дальнего Востока, следует обратить внимание на одну из последних разработок в этом направлении, хотя вряд ли можно назвать программой документ, который не содержит ни адресатов предлагаемых действий, ни оценки требуемых ресурсов, ни обоснования результативности их использования. Речь идет о «Стратегии развития Сибири», разработанной весной 2001 г. по поручению Президента РФ Сибирским отделением РАН, Министерством экономического развития и торговли России, аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, Сибирским отделением Российской академии сельскохозяйственных наук, Сибирским отделением Российской академии медицинских наук и Межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение»; доминирование академических разработчиков, видимо, послужило основанием для того, чтобы «Стратегия» прошла экспертизу и была одобрена решением Президиума РАН в мае 2001г.

В «исходных позициях» этого документа упоминается о ведущем месте Сибири в экономике страны, «из чего делается вывод» о том, что «только опираясь на её (Сибири) ресурсно-экономический потенциал, Россия сможет вернуть себе достойное место в мире». А поскольку «в Сибири гораздо хуже по сравнению с европейской частью страны условия проживания и ниже уровень жизни населения,... она мало заселена, недостаточна транспортная освоенность её территории», и т.п., то «все это предопределяет необходимость повышенного внимания к Сибири со стороны государства».

Разработчики «Стратегии» искренне уверены в том, что в Сибири можно до 2020 г. создать «самодостаточную интегрированную экономику, являющуюся составной частью единого экономического пространства России и обеспечивающую комфортную среду обитания, высокий уровень жизни населения...». Но такое, считают они, под силу только при государственном участии, под которым понимается «разработка и принятие соответствующей нормативно-правовой базы» и «поддержка социальной сферы, инновационной, энергетической и транспортной инфраструктуры».

Как отмечалось в одном из редких откликов на эту разработку<sup>1</sup> «...в «Стратегии» нашли поддержку многие амбициозные проекты, о которых немало говорят в последнее время региональные политики. Например, признано целесообразным проложить прямую автодорогу в Западный Китай через алтайское плато Укок, а параллельно ей построить магистральный газопровод. В финансовой сфере предлагается задействовать для нужд сибирской экономики хранящиеся в Центробанке отчисления сибирских регионов в фонд обязательного резервирования, которые достигают сейчас 17 млрд. руб. Признан целесообразным выпуск в будущем целевых окружных займов на конкретные программы с государственной гарантией, что может привлечь денежные средства, накопленные населением. По мере развития накопительной пенсионной системы возможно создание в округе специального фонда, аккумулирующего пенсионные взносы и работающего под контролем окружных органов власти. Также не исключено появление особых финансовых институтов (например, Сибирского финансового или инвестиционного фонда и Сибирского банка развития) для регулирования использования свободных ресурсов, «по возможности внутри Сибири». В сфере развития приграничной торговли, по мнению авторов «Стратегии», целесообразно освободить бизнес в некоторых пограничных пунктах от налогов и обеспечить возможность беспрошльного вывоза товаров на сопредельную территорию. Вообще слова «налоговые льготы» нередко встречаются на страницах «Стратегии», что противоречит политике, на которой настаивают в ведомстве Германа Грефа, – никому никаких льгот. Так что, судя по всему, даже в авторском коллективе документа нет единого подхода к решению тех или иных проблем».

Нет сомнений в том, что специалисты, разрабатывавшие «Стратегию», хорошо знают положение дел в Сибири и ее огромный потенциал, но во многих случаях они как бы нарочно «подставляются» под критику, выдвигая безадресные предложения, игнорируя действующее федеральное законодательство и явно идеализируя перспективы.

### **5.3. Сценарии социально-экономического развития с использованием механизмов территориально-корпоративных взаимодействий**

Среди многих вероятных направлений развития ситуации на отдельных территориях Сибири и Дальнего Востока весьма уместен сценарий, основанный на использовании механизмов взаимовыгодного соединения *интересов крупных корпораций* на территории их экономической деятельности и региональных (или местных) органов власти, выражающих *интересы населения*, проживающего на этой территории. Запуганная прежними и новыми историями о хищническом поведении крупных корпораций в том или ином регионе страны, общественность России весьма настороженно относится к подобным союзам, усматривая в них, прежде всего, стремление компаний (преимущественно сырьевых) войти в контакт с местным руководством для получения определенных преференций, уменьшения налогового бремени и т.п. Все это ранее было и, разумеется, есть и сейчас, но нельзя не видеть немало убедительных примеров взаимной пользы сотрудничества корпораций и территориальных сообществ. В связи с этим мы хотели бы обратить внимание на ряд тенденций, все более четко обнаруживающихся в последнее время.

Ранее, приводя конкретные примеры «миссии корпораций» на конкретных территориях Сибири и Дальнего Востока, мы показывали, что кроме важнейшей социальной роли – наполнения доходной части региональных и местных бюджетов и предоставления жителям городов и поселков хорошо оплачиваемых рабочих мест, корпорации занимаются благотворительностью, строят и содержат объекты социальной инфраструктуры и т.п. Такая деятельность ведется большими и средними корпорациями во многих регионах России, но на востоке страны она имеет совершенно особое значение в связи с тем, что указанные структуры часто становятся *единственным и к тому же системообразующим экономическим агентом*, от которого зависят не только доходы конкретного работника, но и судьба всего поселка или города.

При этом возникают парадоксальные ситуации своеобразного «замещения» корпорациями прежней советской системы социального патернализма. Так, в масштабной подборке «Кемеровская область: опыт социального партнерства» («Независимая газета – регионы, № 6 от 10 апреля 2001 г.) утверждалось: «...дело поставлено так, что владельцы градообразующих предприятий берут на себя содержание социальной и коммунальной систем городов и поселков, чье население в основном и составляют семьи их работников. *Как это и было в прежние времена*»... И далее: «Власти вовсе не влезают в финансовые дела или инвестиционную политику предпринимателей, тем более – в менеджмент их предприятий, они просто контролируют соблюдение интересов региона и его жителей. Причем взаимные обязательства администрации и предприятий оформляются в рамках действующего законодательства в соответствующие двухсторонние соглашения. *Если бы крупный частный капитал такое положение не устраивало, вряд ли Кузбасс входил бы сегодня в первую десятку российских регионов по привлечению инвестиций*...».

Нельзя не отметить и тот факт, что если «в регион» идут инвесторы (что, в общем-то, естественно), то и в региональную (и местную) власть с большим желанием идут бывшие руководители крупных предприятий и компаний. Сейчас каждый второй мэр Сибири и Дальнего Востока является или выходцем из корпоративно-хозяйственной среды того или иного города, или был делегирован на этот пост извне, но той же средой. Все больше губернаторов выходят из рядов руководителей «регионообразующих» корпораций и все большее число представителей этих корпораций начинают представлять (или должны представлять) интересы населения регионов в Государственной Думе. При этом все чаще и случаи массированного «хождения корпораций во власть». Так, один из руководителей «Норильского никеля» А.Г. Хлопонин становится губернатором Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, другой руководитель этой же корпорации В.В. Ситнов стал председателем окружной Думы, а третий – О.М. Бударгин – мэром Норильска.

Региональная социальная политика «Норильского никеля» не замыкается на интересах жителей одного Норильска; в ближайшем территориальном окружении Норильского комбината сформировано укрупненное муниципальное образование, куда кроме самого Норильска вошли города Кайеркан и Талнах, а также поселок городского типа Снежногорск. Все, что в п. 1.2 говорилось о социальных новациях комбината, полностью распространяется на это муниципальное образование. «Норильский никель» ведет активную политику внутрикраевой хозяйственной интеграции, размещая, в частности, на юге Красноярского края заказы на производство продукции промышленных и сельскохозяйственных предприятий, а это и доходы населения, и доходы бюджетов. В администрации Красноярского края, в свою очередь, создано и функционирует специальное управление по взаимодействию с Норильским промышленным узлом.

Весьма симптоматичным является появление в ряде регионов принципиально новых хозяйственных структур, в деятельности и даже в названиях которых доминирует идея территориально-корпоративного взаимодействия. Таковы, в частности, ТПП, то есть территориально-производственные предприятия (например, ТПП «Покачевнефтегаз»); близки им по функциям и отдельные унитарные предприятия регионального или муниципального уровня.

Без сомнения, первым и наиболее убедительным аргументом очередного «слияния» производства и территории (вспомним в связи с этим «города-заводы» 30-х годов, территориально-производственные комплексы 60-х годов и местные территориально-производственные образования 80-х годов) являются процветающие «нефтегазовые» города Тюменской области. Таков, например, юный (15 лет) Когалым, который по праву называют «жемчужиной Западной Сибири» и в котором с прямотой лозунга воплощены слова президента ЛУКОЙЛа В. Алекперова «не люди – для нефти, а нефть – для людей». Этот город имеет социальную инфраструктуру, которой могли бы позавидовать американские и

западноевропейские города (прекрасный медицинский центр, объекты культуры), он застраивается по единому архитектурно-градостроительному плану, а недавно в нем были построены и уже действуют православный храм (освященный Святейшим Патриархом Московским и всея Руси Алексием Вторым) и соборная мечеть (которую уже дважды посетил Верховный Муфтий России Шейх-уль-Ислам Талгот Таджуддин и при которой открыто медресе на 80 учеников).

Не менее впечатляющ пример втрое меньшего и совсем молодого города Покачи, где предложение стать мэром было сделано в 1996 г. тогдашнему заместителю директора «ЛУКОЙЛ-Лангепаснефтегаза» Р.З. Халууллину непосредственно генеральным директором этого же предприятия. В этом городе прямое участие нефтяников в строительстве спортивного комплекса, крытого рынка и других объектов – норма. Поэтому мэр города заявляет: «будущее города зависит только от того, как будут складываться дела у ТПП «Покачевнефтегаз»... Сейчас начато освоение Северо-Покачевского месторождения, которое считается самым перспективным во всем Западно-Сибирском регионе. Если всего несколько лет назад Покачи мало кому были известны, то сейчас... из разных регионов страны поступает немало предложений о сотрудничестве, в частности, от строительных фирм и организаций...». Но все это – «не игра в одни ворота»; например, городские службы тепло- и водоснабжения обеспечивают промышленные объекты того же «Покачевнефтегаза». Главное же – доходы нефтяников, составившие в начале 2001 г. в среднем около 12 тыс. рублей в месяц (у бюджетников – около 5 тыс. рублей). Такие доходы сейчас могут обеспечить только крупные корпорации.

Последнее обстоятельство при всей его очевидности исключительно важно именно в рассматриваемом макрорегионе. В Сибири и на Дальнем Востоке – *территории* (как отмечалось в главе 2) *реальной экономики* – основной заработок или пенсия чаще всего являются единственным источником дохода, а в условиях объективно высокого прожиточного минимума этот источник должен быть весьма ощутимым. В связи с этим стоит отметить, что в зонах непосредственного действия крупных корпораций доходы населения в 2,5-4 раза выше, чем в среднем по региону, а в зонах «социальной опеки» – выше в 1,8-2.6 раза. Это, несомненно, положительное явление имело и отрицательную сторону, когда хорошо оплачиваемый работник выходил на ничтожно малую по сравнению с заработком пенсию, и нейтрализатором этого социально опасного перехода снова стали крупные корпорации, точнее, созданные ими негосударственные пенсионные фонды.

Характерен пример фонда «ЛУКОЙЛ-Гарант», который начал заключать первые договоры с вкладчиками еще в 1994 году. Ранее у работников нефтедобывающего предприятия «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» государственная пенсия составляла 8-10% от их последней зарплаты, а после получения дополнительной негосударственной пенсии, суммарные выплаты достигли 40% от этой зарплаты, что позволило, в частности, многим пожилым работникам не столь активно «держаться» за свое прежнее место работы (и получения высокого заработка). В 2000 г. пенсии из вышеуказанного фонда получали тысячи пенсионеров, проживающих в 41 регионе России, в четырех областях Украины и в двух областях Белоруссии.

Нельзя обойти вниманием и такое уже упоминавшееся новое явление в сфере территориально-корпоративных взаимодействий, как *разработка региональной политики крупных корпораций*. Это, по нашему мнению, достаточно убедительное свидетельство того, что корпорации начинают ощущать свою территориально опосредованную деятельность как нечто полезное, обязательное, постоянное и требующее серьезных концептуальных обоснований и программ конкретных действий.

Приведем пример компании «ЛУКОЙЛ»<sup>2</sup>, где на первых порах компоненты региональной политики присутствовали лишь как ситуативные и разрозненные действия руководства, а начиная с 1995 г. перешли в стадию повседневной работы с региональными властями по

множеству вопросов экономического, финансового, технического и (все более) социального характера. Начали заключаться «Соглашения о сотрудничестве», имевшие типовую форму, но в каждом конкретном случае учитывавшие особенности регионального развития.

Это потребовало структурирования системы региональных представительств компании, налаживания системы обмена информацией между головным офисом и остальными подразделениями, определения «общего поля интересов» с региональными властями и т.д. Необходимо отметить, что структурирование системы региональных представительств «ЛУКОЙЛа» протекало не по единому плану. Наиболее логичная управленческая схема к 1995 г. была выстроена в основном добывающем регионе – Ханты-Мансийском автономном округе, где дочернее предприятие компании ПО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» объединило производственные мощности, находящиеся в городах Лангепас, Урай, Когалым и Покачи (в последнем недавно было организовано свое территориально-производственное предприятие).

Постепенно выработалась система представлений о структуре интересов компании и территории, требующих обязательного согласования. Для компании это были понятные интересы: обеспечение оптимального (с позиций получения прибыли) производственного цикла, экологической безопасности в районе работ, недискриминационного доступа к существующей инфраструктуре, унификации и минимизации налоговой нагрузки, а также устранения торговых барьеров между регионами. Не менее понятными были интересы территории: динамичное экономическое развитие (стабильная работа топливно-энергетического комплекса, стимулирование развития промышленного сельскохозяйственного производства, постоянные налоговые отчисления в региональный или местный бюджеты), социальная стабильность (создание новых рабочих мест, осуществление мероприятий по улучшению условий работы, отдыха и культурного досуга населения), сохранение экологического равновесия в регионе. Согласовать эти интересы было непросто, но постепенно соответствующие процедуры были выработаны и закреплены в текстах упоминавшихся Соглашений.

В обобщенном виде интересы сторон в рамках региональной политики компаний выглядят следующим образом. В сфере *взаимных интересов* территории и компании обычно находятся: (1) реализация долгосрочных программ по развитию регионального топливно-энергетического комплекса, (2) проведение единой научно-технической политики по изучению недр на нефть и газ (как условие долгосрочного присутствия компании на данной территории) и (3) обеспечение (в рамках антимонопольного законодательства) потребителей региона нефтепродуктами. В сфере интересов самой компании находятся (1) снижение акцизов на нефть, добываемую на территории региона с учетом горно-геологических условий разрабатываемых месторождений, (2) своевременное рассмотрение региональными и местными властями заявок о выделении компании земельных участков для строительства нефтебаз, автозаправочных станций, объектов социально-бытового назначения, жилья для работников компании, (3) получение доступа к участию в конкурсах на право пользования недрами, а также возможность снижения или освобождения от платы за пользование недрами при разведке и разработке сложно построенных месторождений и залежей с трудноизвлекаемыми запасами (в соответствии с Законом РФ «О недрах»). Наконец, в сфере *интересов региона* находятся: (1) выплата в полном объеме налоговых платежей в региональный бюджет, (2) поддержание объема добычи нефти на территории региона «на уровне, гарантирующем эффективную экономическую деятельность нефтедобывающих предприятий, оптимальную загрузку мощностей нефтеперерабатывающих заводов и устойчивое обеспечение предприятий и населения регионов топливом и горюче-смазочными материалами»; (3) своевременная реконструкция и переоснащение принадлежащих компании промышленных объектов, (4) динамичное развитие инфраструктуры сбыта нефтепродуктов, в том числе реконструкция нефтебаз, расширение и обновление сети АЗС, (5) получение своевременной информации о планах компании по сокращению рабочих мест или привлечению кадров из других регионов, а также



о планируемых производственных показателях, (6) полная ответственность компании за экологическую обстановку в районе работ и часто (7) поставки в регион продовольствия за счет встречных поставок нефтепродуктов.

При учете этих интересов в рамках региональной политики компаний выгода здесь, как правило, является обоюдной. Так, решение задачи льготного налогообложения нефтяной компании в том или ином регионе, конечно же, является одной из главных целей подписания Соглашений со стороны субъекта нефтяного бизнеса. В то же время налоги от нефтяной промышленности, поступающие в региональные и местные бюджеты, как правило, составляют 40-50% от общей суммы налогов, выплачиваемых компаниями. Добиться небольших послаблений в этой области на региональном уровне относительно просто хотя бы с точки зрения процедуры принятия решений. А предоставляемые налоговые льготы в рамках существующего законодательства позволяют нефтяным компаниям высвобождать весьма значительные объемы средств не только для повышения эффективности производственной деятельности, но и для участия в решении социальных проблем региона. Многочисленные примеры этого были ранее приведены.

По нашему убеждению, расширение территориально-корпоративных взаимодействий и их включение в правообеспеченный режим финансовой выгоды для каждой из сторон – важнейший, а часто и безальтернативный компонент социально-экономического развития тех регионов Сибири и Дальнего Востока, где уже обозначены или только проявляются интересы крупных корпораций. Польза таких взаимодействий для населения в современной ситуации медленного выхода из кризиса перевешивает известные отрицательные проявления корпоративного всевластия. Тем более важно скорее использовать выгоды «корпоративного эффекта», одновременно прогнозируя все политические, социально-психологические и другие последствия длительного пребывания в полной финансовой зависимости от кого бы то ни было.

#### **5.4. Сценарии оздоровления депрессивных территорий с использованием механизмов социальной разгрузки**

В сибирско-дальневосточном «макрорегионе контрастов» имеется немало территорий, ввергнутых кризисом переходного периода в состояние застойной депрессии. В число таких неблагополучных территорий входят Республика Тыва, Корякский и Чукотский автономные округа, районы компактного проживания коренных малочисленных народов Севера, десятки «моногородов» и поселков городского типа, созданных вокруг ныне бездействующих промышленных предприятий, череда населенных пунктов в восточной зоне БАМа.

Названные и другие территории относят к категории депрессивных, поскольку там, во-первых, *темпы, масштаб и длительность спада* производства, снижения уровня жизни, нарастания негативных тенденций в сфере занятости, демографии, экологии, предоставления социальных услуг и иных параметров выше как общероссийских, так и средних по группе схожих территорий, и во-вторых, по экономическим, социальным, экологическим и иным основаниям на этих территориях отсутствуют условия и стимулы их самостоятельного развития, то есть эти территориальные образования не могут рассчитывать на саморазрешение депрессивных ситуаций и нуждаются в чрезвычайной, специально организуемой государственной поддержке. В том, что государство должно быть заинтересовано в оздоровлении указанных ситуаций нет никаких сомнений, ибо такие точки депрессии рано или поздно становятся центрами политического, социально-экономического, экологического напряжения для всего региона или для всей страны.

В нынешних условиях практически невозможна полная реабилитация депрессивных территорий, и речь может и должна идти только о снятии первичной аномальной остроты проблемы. Однако и такую зауженную задачу нельзя решить с использованием простейших средств, например, путем выделения специальных субсидий. Необходимы *системные* по существу механизмы поддержки территорий, способные одновременно воздействовать на

ситуации в экономике и социальной сфере и предполагающие применение многофункциональных регуляторов. Поддержка депрессивных территорий должна носить обязательно *индивидуальный (по целям, формам и методам) характер*. При этом варианты поддержки должны быть столь же разнообразны, сколь различны причины депрессии.

Сказанное не исключает возможности и даже необходимости использования однотипных мер в каждом индивидуальном случае поддержки (например, мер по переквалификации части трудоспособного населения; созданию организационно-правовых предпосылок активизации хозяйственной деятельности; стимулированию самодеятельного или организованного переселения части жителей в более благоприятные районы). При этом, еще раз повторим, набор, последовательность и целевая ориентация таких мер в каждом конкретном случае должны быть индивидуальны, в силу чего их реализация потребует специально разработанных программ.

Убедительной иллюстрацией сказанного может служить конкретный пример развития депрессивной ситуации на территории Чукотского автономного округа. В 1991-2000 гг. округ пережил не лучшие времена. За этот период его пределы вынужден был покинуть каждый второй житель. Это было связано, прежде всего, с обвальным спадом в главной отрасли экономики округа – в горнодобывающей промышленности: предприятия по добыче олова и вольфрама были полностью ликвидированы, а добыча золота сократилась в 2,5 раза. Наполовину упала выработка электроэнергии, почти втрое уменьшилась добыча угля. Износ основных фондов промышленности достиг 90%. В 2,5 раза сократился грузооборот всех видов транспорта. Практически прекратилось регулярное внутреннее авиасообщение, которое ранее связывало национальные сёла и поселки, обеспечивало доступность для их жителей квалифицированной медицинской помощи. При полном отсутствии сухопутной связи с другими регионами многократный рост тарифов на авиаперевозки сделал Чукотский автономный округ самым недоступным регионом России.

В жизненно важной отрасли традиционного хозяйствования коренного населения Чукотки – оленеводстве – поголовье оленей сократилось более чем в 4 раза. Добыча морского зверя после стремительного сокращения в начале 90-х годов начало медленно восстанавливаться, но материально-техническое обеспечение зверобоев откатилось к уровню начала прошлого века. В настоящее время рыболовство как отрасль перестала существовать. Сформировалась этническая безработица: доля безработного коренного населения вдвое превзошла его долю в общей структуре населения округа.

Значительно сократилось число объектов социальной инфраструктуры. За 1991-2000 гг. количество больниц уменьшилось с 53 до 31, поликлиник с 99 до 40, а фельдшерско-акушерских пунктов, необходимых в сельской местности, с 78 до 30. На треть сократилась численность врачей и вдвое – среднего медицинского персонала. Сложившаяся в округе социальная ситуация на общероссийском фоне выглядит парадоксальной. При самых высоких темпах спада в экономике и социальной сфере основные социальные показатели в расчете на душу населения стали превосходить среднероссийский уровень. Например, по обеспеченности жильем округ вышел на первое место в Российской Федерации. Но причина этого – лишь двукратное сокращение численности населения.

Накопленные за последнее десятилетие негативные явления привели к тому, что к началу 2001 г. финансовое положение предприятий округа было хуже, чем в большинстве регионов России; к 70% предприятий можно было бы применить процедуру банкротства. К началу 2001 г. задолженность по выплате заработной платы работникам бюджетных учреждений, организаций жилищно-коммунального хозяйства, предприятий промышленности и сельского хозяйства составляла несколько месяцев. В ряде не было отопления, происходили отключения электроэнергии. Крайне тяжелая ситуация сложилась с выплатой проездных и социальных пособий. Задолженность бюджета округа только перед коммерческими банками оказалась сопоставимой с объемом собственных доходов бюджета округа на 2001 г., а бюджетные долги округа вчетверо превысили его годовые доходы.

Первопричиной кризисного развития ситуации в Чукотском автономном округе в 1991-

2000 г. следует считать объективную невозможность функционирования всего созданного в советский период производственного и инфраструктурного потенциалов в рыночных условиях. Основные отрасли промышленности – добыча вольфрама, олова и, тем более, золота – до 1998 г. были вообще исключены из обычных рыночных отношений. Так, функционирование золотодобычи основывалось на отлаженной системе государственного авансирования сезонной добычи золота и монополии государства на закупку драгоценных металлов. Отрасли традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера – оленеводство и промысел морского зверя, – также были искусственно выключены из рыночного товарооборота и во многом функционировали за счет государственных дотаций и бесплатного ветеринарного, транспортного и других видов обслуживания. Производство продукции животноводства и растениеводства никогда не было ориентировано на рыночную конкуренцию с привозной продукцией. Объекты социальной инфраструктуры в городах и поселках находились на содержании предприятий. Транспорт, обслуживавший внутрирегиональные перевозки, финансировался за бюджетный счет. Само население – и коренное, и пришлое – было объектом разнообразной поддержки государства (северные надбавки, досрочные пенсии, бесплатность социальных услуг и т.д.).

Вхождению в рынок экономики Чукотского автономного округа препятствовал *самый высокий в России моноотраслевой и монопродуктовый уровень производства*. Практически отсутствовали условия для его диверсификации, которая в других регионах обеспечила хотя бы минимальную устойчивость экономики в переходный период. Отсутствие в Чукотском автономном округе таких условий было вызвано объективными обстоятельствами, не утратившими свою силу и в настоящее время.

Все это приводит к *выводу* о том, что выход из сложившейся в Чукотском автономном округе депрессивной ситуации *не может быть осуществлен обычными методами реструктуризации экономики*. На территории Чукотского автономного округа невозможно, например, вместо нерентабельных угольных шахт открыть несколько высокорентабельных предприятий, а высвобожденных работников переобучить и занять на соседних предприятиях другого профиля. На территории Чукотки невозможны и такие модели выхода из кризисной ситуации, как расширение самозанятости неработающего населения (например, в «челночном бизнесе») или переход его на самообеспечение, в том числе за счет личных подсобных хозяйств. На территории Чукотского автономного округа ограничены возможности оздоровления депрессивной ситуации и за счет быстрого освоения новых месторождений, ориентированного на экспорт или на поставки в другие регионы России.

В распоряжении органов власти Чукотского автономного округа остается *узкий диапазон действий*, которые не могут обеспечить быстрого оживления экономики, но вполне способны навести порядок в округе, очистить его от хозяйственного и инфраструктурного балласта, помочь выехать за пределы округа незанятому населению, привести направления и объемы бюджетно финансируемой деятельности в соответствие с доходами окружного бюджета. Только на таком «расчищенном» социально-экономическом пространстве можно рассчитывать на приход новых эффективных предпринимателей.

Сердцевину наиболее приемлемого сценария оздоровления социально-экономической ситуации на территории Чукотского автономного округа должны составить механизмы социальной разгрузки используемые по трем направлениям: (1) регулирование миграции населения; (2) сокращение избыточности числа и функций объектов социальной инфраструктуры; (3) реорганизацию системы расселения на территории округа.

Регулирование миграции населения предполагает, с одной стороны, содействие выезду из округа незанятого населения, в первую очередь пенсионеров, путем предоставления выезжающим финансовой помощи по приобретению или строительству жилья в других регионах России и по организации переезда, а с другой стороны, установление ограничительного режима на въезд для постоянного проживания на территории округа.

При оказании содействия выезду из округа необходимо предусмотреть специальные меры, закрепляющие мигрантов по новому месту жительства и препятствующие их возвращению в Чукотский автономный округ. К таким мерам могут относиться временные доплаты к пенсиям (компенсирующие потерю северных надбавок), а также заключение контрактов (взаимных обязательств) администрации и выезжающих жителей Чукотского автономного округа. В контракте, в частности, особо должно быть оговорено, что в случае выезда жителя округа из приватизированного жилья, последнее должно быть передано в муниципальную собственность в качестве частичной компенсации затрат администрации округа на приобретение для отъезжающих жилья в другом регионе и на организацию выезда. Условием для реализации такой схемы является выезд из занимаемого жилья и прекращение права собственности на него всех его прежних владельцев (всех членов семьи).

Ограничения въезда на территорию Чукотского автономного округа для постоянного жительства (предусматривающего приобретение жилья в собственность или найм муниципального жилья) должны включать переход к регистрационному порядку пребывания в Чукотском автономном округе и временный запрет на приватизацию и рыночный оборот жилья. Эти меры могут не распространяются на лиц, имеющих трудовые контракты с коммерческими или бюджетными организациями или направляемых в округ для несения военной, пограничной, таможенной и правоохранной службы.

Сокращение избыточных числа и функций объектов социальной инфраструктуры – обязательный компонент социальной разгрузки территории округа. Действия в рамках этого направления должны предусматривать закрытие (ликвидацию) или реорганизацию имеющихся объектов социальной инфраструктуры в целях приведения объемов их работы в соответствие с фактической численностью обслуживаемого населения и государственными минимальными социальными стандартами. Эти стандарты должны быть специально разработаны для особых условий Чукотского автономного округа с учетом крайне низкого уровня экономического и бюджетного потенциалов региона.

Сокращение избыточных числа и функций объектов социальной инфраструктуры должно быть, прежде всего, осуществлено в поселках, подлежащих ликвидации или переводу в другую категорию населенных пунктов. Кроме того, указанные действия могут применяться Администрацией округа в качестве превентивных мер, стимулирующих ликвидацию неперспективных поселков.

Реорганизация системы расселения на территории округа должна включать: (а) ликвидацию малолюдных населенных пунктов, потерявших экономическую базу (градообразующие предприятия) или имеющих крайне неблагоприятное экономико-географическое положение; (б) сезонное использование средних по людности поселений в режиме вахтового метода организации работ по доработке месторождений; (в) сохранение крупных поселений при крупных месторождениях, которые смогут в перспективе выполнить функции баз освоения новых ареалов природных ресурсов.

При проведении политики реструктуризации системы населенных мест на территории Чукотского автономного округа следует учитывать объективную потребность в сохранении опорного каркаса инфраструктурных объектов и поселений, необходимого для осуществления государственно значимых геополитических, оборонных, телекоммуникационных и гидрометеорологических функций, для сохранения национальных сел народов Севера, связанных с их традиционным хозяйством.

При переходе к вахтовому методу проживания в ряде населенных пунктов Чукотского автономного округа следует также учитывать трудности создания на территории округа или в соседних регионах опорных баз (мест постоянного проживания) вахтовиков, и сложные (в том числе – климатические) условия для их бесперебойной смены. Вызванное этими обстоятельствами существенное (по сравнению с другими регионами) увеличение транспортных расходов может стать еще одним фактором снижения конкурентоспособности

продукции, производимой на территории Чукотского автономного округа.

Указанные меры содействия выезду и ограничения въезда населения, сокращения избыточной социальной инфраструктуры и по упорядочению системы расселения находятся в определенном противоречии с конституционными правами граждан и могут трактоваться как нарушение принципов социальной справедливости. Поэтому безусловно необходимо на федеральном уровне узаконить содержание и процедуры таких действий в качестве вынужденной и временной государственной политики вывода субъекта Российской Федерации из депрессивного состояния.

### **5.5. Почему российский северо-восток не американская Аляска?**

При обсуждении путей развития страны и её регионов неизбежно возникает вопрос: нельзя ли использовать уже имеющиеся зарубежные модели, например, американскую систему хозяйственного и социального «освоения» северных территорий? Следует отметить, что по мере осознания того кризисного состояния, в котором находится Россия, выделившаяся в виде РСФСР из СССР как демократическое, федеративное, правовое, социальное<sup>3</sup> государство, вышеуказанный вопрос теряет актуальность, но сама проблема невероятной величины социально-экономических различий при максимально близком статусе сопредельных государств не снимается. Вопросы остаются прежними; появляются новые ответы, основанные на более пристальном рассмотрении зарубежных образцов для копирования. В этом отношении весьма поучителен взгляд на ближайшего соседа северо-восточных территорий России, а именно, на северо-западные территории США, отделяемые от нас не столько Беринговым проливом и морями Тихого океана, сколько разным уровнем экономической мощи и политической воли. Ранее, в п. 5.4 мы показали, что есть современная Чукотка. Что же есть ее соседка - современная Аляска?

Аляска вдвое больше Чукотки (1,5 млн. кв. км или пятая часть США) и имеет в 8 раз больше постоянных жителей. Со стороны Тихого океана она омывается теплым Аляскинским течением (отсюда семь крупных круглогодично работающих незамерзающих портов), а её основная часть защищена от арктического холода хребтом Брукса. Огромная часть территории Аляски покрыта не тундрой, а прекрасными лесами; в Южно-центральной субрегионе расположены знаменитые национальные парки, предлагающие комфортный отдых и туризм во все сезоны. Около 1.4 млн. туристов оставили на территории Аляски в 1998 г. 1,2 млрд. долл.

Аляска – не транспортная пустыня (подобно северу Якутии, Чукотке, Корякскому автономному округу и др. регионам нашего северо-востока); автомобильная сеть штата (14 тыс. км) соединяет практически все населенные пункты и представлена стандартными американскими шоссе. В штате большое внимание уделяется улучшению качества дорог, и их поддержанию в надлежащем состоянии. И это имеет вполне конкретный смысл – привлечение как можно больше автопользователей в штат для различных целей. На каждого жителя Аляски приходится 1,7-2 автомобиля, сотни тысяч автотуристов ежегодно посещают Аляску, поэтому вкладывание денег в строительство новых автодорог (80-100 км ежегодно) считается весьма прибыльным делом. После того, как с началом эксплуатации северных месторождений нефти, в бюджет штата стали поступать в качестве налогов миллиардные суммы, штат разработал и начал реализовывать программы автодорожного строительства в удаленных районах и реконструкции дорог в освоенных районах с повышением класса дорог. Эти программы в определенной степени также решали проблемы занятости местного населения.

Особо следует отметить роль воздушного транспорта. Основными воздушными воротами штата являются Джуно, Анкоридж и Фэрбенкс. За время усиленного военного обустройства Аляски в 40-50 годы двадцатого века на территории штата было построено более 70 военных аэропортов и взлетно-посадочных полос. Все населенные пункты на

Аляске имеют воздушное сообщение с тремя основными аэропортами, главным образом посредством чартерных рейсов, тогда как из основных аэропортов можно добраться в любую точку мира. Связь с западными штатами США наиболее оживленная, и пассажирам полет на Аляску, например, из Калифорнии обходится лишь немногим дороже внутренних перелетов на самой Аляске. Так, по данным 2001 г. пассажирский билет по маршруту Сан-Франциско-Сэттл-Аркоридж и обратно стоит 490 долларов, Лос-Анжелес-Сиэтл – 430 долларов, Анкоридж-Фэрбенкс – 130, Анкоридж-Барроу – 400, Фэрбенкс-Барроу – 350, Фэрбенкс-Ном – 390 долларов. Для работников компаний, использующих чартерные рейсы, тарифы еще ниже.

Воздушный транспорт является основным для доставки продовольственных грузов, которые доставляются из западных штатов США.

При низкой себестоимости производства сельскохозяйственной продукции в благоприятном климате, воздушные тарифы делают цены на привозные продовольственные товары ниже, чем произведенные на Аляске.

Развит и железнодорожный транспорт, который стал продолжением морского и автомобильного по доставке грузов и пассажиров в северном направлении. Так, железнодорожная магистраль с юга, от п-ва Сьюард до центральных районов Аляски доходит до 65 градуса с.ш., и является одной из наиболее северных дорог мира. И сегодня она остается основной «питающей» магистралью: 90% ее грузов представлены строительными материалами, топливом, промышленными и сельскохозяйственными товарами. Значение железной дороги еще более возросло с освоением северных месторождений и большими объемами строительства.

Для того чтобы снять все последующие вопросы о сопоставимости соседних (российских и американских) северных территорий, нужно хотя бы самым кратким образом охарактеризовать нефтяной компонент аляскинской экономики, также не имеющий ничего общего с российскими методами работы на Севере. Освоение нефтегазовых месторождений Аляски ведется с 50-х годов, но подавляющее влияние на все отрасли хозяйства и сферы жизнедеятельности эта отрасль стала оказывать после начала эксплуатации гигантских месторождений на северном побережье. Коренным образом изменилось финансовое положение штата, почти удвоилась численность населения, поступления в местный бюджет реинвестировались в экономику штата, значительно расширились сферы бизнеса, не только связанные с нефтедобычей, но торговля, промышленное и транспортное строительство, операции с недвижимостью, жилищное строительство, все отрасли обслуживания и т.д. В научной литературе это получило название «мультипликационного эффекта арктической нефти»

Хотя Аляска лишь одна из многих территорий США, где добывается нефть, она менее похожа на другие нефтяные штаты – Техас, Оклахому или Луизиану, чем на Арабские эмираты или на Ливию, где вся экономика «завязана» на нефть. Более 98% от общей добычи нефти в штате приходится на его арктическую часть. Благодаря тому, что месторождения расположены на землях штата, правительство штата получает 12% от стоимости сырой нефти по цене у скважины в виде роялти, 13,1% - в виде налога на добычу и еще 0,3% - налог на корпоративный бизнес нефтяной компании и компании, транспортирующей нефть по трубопроводу. К началу 80-х годов в бюджет штата поступало более 3,5 млрд. долларов в качестве налогов на добычу, роялти, что составляло около 5% от стоимости всей нефти, добываемой в США. В целом доходы от добычи нефти на Аляске распределяются практически в равных долях между добывающими компаниями, правительством штата и федеральным правительством. При абсолютно доминирующем положении отрасли на Аляске, в самой нефтедобывающей промышленности было занято всего 7-4% (в разные годы) от числа всех работающих, и еще около 5% в сопутствующих отрасли службах – транспортировке и хранении, первичной переработке сырой нефти, сервисе.

Крайне важно отметить тот факт, что со времени приобретения Аляски США считают себя арктической страной, в Конгрессе не прекращаются дебаты о национальной арктической политике, а также настоятельно прорабатываются концепции расширения влияния США на арктическую политику в мире. Особенно значимы такие направления федеральной политики, как законодательное регулирование ресурсно-земельных отношений (которое стало краеугольным камнем национальной политики США на Аляске во второй половине двадцатого века), научное обеспечение процесса управления региональным развитием и федеральная поддержка социально-экономического развития штата. Эти направления реализуются на базе специальных федеральных законов (например, «О политике США в области арктических исследований» 1984 г. или «О новой политике США в арктическом регионе» 1994 г.) и на счет огромных регулярно и во все увеличивающихся объемах выделяемых финансовых ресурсов.

Почему же на просторах Сибири и Дальнего Востока нельзя взять из зарубежной практики хотя бы то, что на первый взгляд не опосредованно лучшими природно-климатическими условиями и богатством страны? Почему не используются механизмы накопления части доходов «на черный день» ресурсодобывающих территорий? Почему даже не обсуждаются возможности иного, не исключительно сырьевого, использования российских «северов»? Почему федеральное присутствие, о котором мы писали в п. 5.1 и которое столь явно и разнообразно выражено в отношениях США к Аляске, понимается у нас исключительно как «укрепление властной вертикали»?

Ответ на эти и подобные им вопросы только один, и он уже был дан в начале этой книги. Ни зарубежные образцы, ни осмысленная сибирско-дальневосточная политика, ни даже реальные представления о принципиально новом раскладе сил в извечном «освоении» Сибири и Дальнего Востока просто не были нужны тем, кто олицетворял власть в этом макрорегионе в предыдущие пятнадцать лет. Задача же государства состояла в другом, - в построении принципиально новой системы общественных отношений, хотя бы внешне похожей на западные образцы рыночной экономики и демократии. И эта задача, казавшаяся в прошлом веке неразрешимой, все же была решена. Одновременно пришло осознание и того, что все еще только начинается: и рынок, и демократию еще только предстоит осваивать. И только по мере этого освоения сетования на невозможность копирования зарубежного опыта сменятся неминуемыми действиями по его адаптации к нашим условиям. Проблема состоит в том, чтобы к тому времени не разойтись с Западом так далеко, что и адаптация зарубежных достижений не станет возможной.

## Заключение:

### *Контраргументы и необходимые уточнения*

В ходе состоявшегося в июне 2001 г. общественного обсуждения докладов, положенных в основу настоящего издания, по их поводу были высказаны некоторые критические соображения и оценки, которые мы назвали «контраргументами».

Часть из высказанных замечаний касалась вопроса о том, в каком качестве следует рассматривать представленные материалы - являются ли они концептуальной основой новой государственной программы, заменяющей уже принятые федеральные программы? В связи с этим высказывались упреки в том, что предложенная концепция, во-первых, не согласована с уже имеющимися «перспективами», «стратегиями» и другими концептуальными материалами о будущем Сибири и Дальнего Востока и, во-вторых, «не доведена до уровня конкретных решений».

По этому поводу можно лишь высказать искренние уверения авторов в том, что у них не было никакого «государственного заказа» на подготовку проекта официального документа, равно как и стремления отвергнуть сделанное нашими коллегами, давно и профессионально занимающимися проблемами Сибири и Дальнего Востока. В то же время авторы полагали, что их взгляды на суть нынешних сибирско-дальневосточных проблем, по ряду ключевых позиций отличающиеся от получивших широкое распространение стереотипных представлений, могли бы стимулировать широкую и плодотворную дискуссию и одновременно способствовать принятию более обоснованных государственных решений. Именно в этих целях, а не ради утверждения своей особой позиции, авторы подвергают сомнению многие расхожие аналитические выводы и упрощенно оптимистичные сценарии развития ситуации.

Судите сами. Очень хотелось бы верить, например, в то, что население Сибири в ближайшие 20 лет прирастет на 1,4 млн. человек благодаря тому, что (как пишут разработчики упоминавшейся нами «Стратегии развития Сибири») будет иметь место «значительное сокращение показателей смертности (особенно в молодых возрастах трудоспособного возраста) и рост повозрастных показателей рождаемости населения», а миграция как внешняя, так и внутренняя стабилизируется на уровне, характерном для предкризисного периода, и будет вновь выполнять свою основную функцию перераспределения населения и закрепления трудовых ресурсов в регионах Сибири в соответствии с требованиями их экономического развития». Но где гарантии того, что на практике демографическое развитие будет столь благоприятным? Кто и каким образом в условиях рыночной экономики и жесточайшей конкуренции на мировых рынках для всего, что добывается и производится в Сибири, будет направлять демографическую ситуацию «в соответствии с требованиями (чьими?) экономического развития» сибирских регионов? Современные и перспективные тенденции развития демографической ситуации на территории Сибири и Дальнего Востока представляются авторам не столь благополучными, и высказанные в первой и четвертой главах этой книги соображения о *вынужденной необходимости* иной миграционной политики, смеем надеяться, будут стимулировать разработку альтернативных демографических «стратегий».

Еще одна часть замечаний, высказанных в адрес представленных на страницах настоящего издания соображений, порождены настороженным отношением к принципиальному авторскому мнению о том, что перспективы Сибири и Дальнего Востока будут определяться не прекраснодушными заклинаниями воспользоваться «несметными богатствами» этой территории, а жесткими реалиями рыночного (предпринимательского) интереса к ней, конъюнктурой и конкуренцией на российском и мировом рынках, деятельностью крупных отечественных и зарубежных корпораций. Авторов упрекали в том,



что они, якобы, «хотят, чтобы на территориях экономического интереса корпораций правили эти корпорации» или «чтобы Сибирь и Дальний Восток и впредь оставались сырьевым придатком мировой экономики». По этому поводу можно сказать лишь то, что мы и сами желали бы иного развития событий. Но это желание, к сожалению, наталкивается на неумолимую логику того пути, который Россия предпочла еще десять лет назад: логику замены сформированного в советское время «единого народнохозяйственного комплекса страны» экономическим пространством интересов самостоятельных субъектов рыночных отношений. К сожалению, об этом зачастую забывают, когда рассуждают о том, какой *должна стать* экономика Сибири и Дальнего Востока, чтобы сделать эту часть страны повсеместно процветающей. Между тем, проблема состоит именно в том, что Сибирь и Дальний Восток будут изменяться в обозримой перспективе не так как хотелось бы, исходя из умозрительных представлений о всеобщем благоденствии, а как практически будет проходить *новое освоение* этих регионов реальными агентами рынка – финансовыми и промышленными корпорациями. Роль же государства либерально-рыночного толка в этом процессе должна будет заключаться в том, чтобы сделать это освоение максимально цивилизованным – социально, экологически, демографически, этнически и т.п.

На этапе предварительного обсуждения материалов настоящей книги выступили и представили свои письменные соображения более сотни известных и влиятельных политиков, руководителей ассоциаций деловых кругов, видных предпринимателей, общественных деятелей и представителей науки. Эту дискуссию организовала и направляла энергия председателя Президиума СВОП С.А.Караганова и руководителей проекта - В.А. Рыжкова и А.Г. Хлопонина. Большую научно-организационную помощь авторам книги оказали ученый секретарь проекта А.А.Гусев, а также сотрудники аппарата СВОП и прежде всего - исполнительный директор СВОП Т.В.Борисова. Выражая искреннюю благодарность тем, кто поддержал концепцию этой работы и её добросовестным оппонентам, авторы еще раз напоминают о том, что обсуждение проблем Сибири и Дальнего Востока, начатое Советом по внешней и оборонной политике два года назад, еще далеко не закончено. Предстоят *новые исследования и новые дискуссии*.