

УДК 332.1(571)

Turning to the East: Results and Problems

Sergei A. Karaganov* and Igor A. Makarov
*Higher School of Economics
National Research University
20, Myasnitskaya, Moscow, 101000, Russia*

Received 15.12.2014, received in revised form 15.01.2015, accepted 16.02.2015

The problems of social and economic development of Siberia and the Far East are discussed in article. The analysis and evaluation of the federal government activities in development and implementations of plans for the Siberian and Far Eastern territories development are conducted. The article shows the unjustified transformation of the development basic tools (dissemination of TPD ideas throughout the country and others) and delaying already prepared decision-making processes (funds and other development institutions establishment).

Keywords: economic policy, the development of Siberia and the Far East, development institutions.

Research area: economics.

Поворот на Восток: итоги и задачи

С.А. Караганов, И.А. Макаров
*Национальный исследовательский университет
Высшая школа экономики
Россия, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20*

В статье обсуждаются проблемы социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока. Проведен анализ и дана оценка деятельности органов федеральной власти в отношении разработки и реализации планов развития сибирских и дальневосточных территорий. Показано, что происходит необоснованная трансформация основных инструментов развития (распространение идеи ТОРов на всю территорию страны и др.) и затягивание процессов принятия уже подготовленных решений (создание фондов и других институтов развития).

Ключевые слова: экономическая политика, развитие Сибири и Дальнего Востока, институты развития.

Научная специальность: 08.00.00 – экономические науки.

Долговременное, хотя в перспективе, надемся, и не такое острое, как ныне, ухудшение отношений с Западом, необходимость перестройки во многом уродливой, сложившейся в годы развала и хаотического восстановления структуры внешнеэкономических отношений делает еще более необходимым частичный экономический разворот на Восток. Он начался, но его нужно развивать.

У нас, людей, много лет доказывавших выгодность такого поворота, ситуация вызывает не только «законное удовлетворение», но и беспокойство.

2014 год после многолетних дебатов, бюрократической борьбы стал, наконец, периодом выстраивания институциональной базы для реализации новой модели развития Дальнего Востока России, основанной на формировании территорий опережающего развития (ТОРов) и поддержке приоритетных инвестиционных проектов, ориентированных на экспорт в АТР.

Хвалить деятельность кабинета министров не модно. Но Министерство по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития) и курирующий его вице-премьер справляются. Определены полномочия министерства, принят закон о ТОРах, утверждена методика отбора приоритетных инвестиционных проектов. Появилась ясность о Фонде развития Дальнего Востока и Байкальского региона – его уставный капитал будет увеличен за счет собираемых в регионе налогов. В течение ближайшего месяца ожидается определение ТОРов и инвестпроектов, которые будут реализованы уже в 2015 г.

Но общая экономическая ситуация в России ухудшается. Страна получила новый региональный бюджетный приоритет в виде Крыма. В этих условиях значительная часть

элиты, которая и ранее воспринимала поворот на Восток скептически, выступила за его замедление. К середине 2014 года объявленная российская политика в отношении развития Востока страны фактически остановилась.

Новый импульс ей придал президент, который на совещании о господдержке инвестпроектов и территорий опережающего развития на Дальнем Востоке, прошедшем 1 сентября 2014 г., подтвердил серьезность намерений развивать регион.

И все же более чем вдвое – с 89 до 42 млрд рублей – были сокращены государственные расходы на организацию ТОРов. В 2015-2017 гг. их планируется создать 5-6, хотя изначально планировалось 14. Пока не созданы Агентство по развитию человеческого капитала и Агентство по привлечению инвестиций и поддержке экспорта. Не запущен перенос на Восток офисов ряда крупных корпораций и федеральных ведомств, который пообещал премьер-министр.

Сложности преодолимы. Тревожит то, что новая модель развития Востока России постепенно размывается.

Видим три основных проблемы.

Первая состоит в том, что при определении конкретных направлений развития политическая логика, видимо, начинает преобладать над экономической. Изначально ТОРы задумывались как тонко настроенный инструмент опережающего развития конкретного региона, основанный на кропотливой работе по оценке конкретных площадок и использующий синергетический эффект от концентрации большого количества инвестиционных проектов в географической близости друг от друга.

Однако вскоре стали поступать и оказались приняты предложения распространить режим ТОРов на всю территорию страны, что полностью противоречит изначальному

идее. В Послании Федеральному собранию президент предложил «распространить режим ТОРов на новые проекты в моногородах. Позже «Деловая Россия» выступила с предложением использовать режим ТОРов для поддержки всех новых крупных несырьевых проектов. На заседании Правительственной комиссии 16 декабря было предложено распространить режим ТОРов на российскую часть острова Большой Уссурийский и на всю Курильскую гряду.

Такой подход тревожит. ТОРы должны были стать не инструментом поддержки слабых, а механизмом использования конкурентных преимуществ региона, способных сделать его драйвером экономического развития страны. В противном случае они ничем не будут отличаться от особых экономических зон, многие из которых были созданы из политических и социально-гуманитарных соображений в уязвимых регионах и в итоге провалились.

Думаем, что отбор ТОРов и приоритетных инвестиционных проектов должен осуществляться исключительно из экономических соображений – по критериям, которые были неоднократно озвучены и утверждены. На этом этапе особенно важно усиление взаимодействия с потенциальными иностранными инвесторами – для того чтобы четко определить, какие площадки интересны для них. Пока большинство иностранных партнеров находятся в выжидательной позиции – обозначив свой интерес, они хотят понять, как дальше будет развиваться концепция ТОРов и что будет происходить с российской экономикой.

Вторая проблема обусловлена неопределенностью географии реализации модели опережающего развития восточных территорий. В начале российского поворота на Восток активно обсуждалась принадлежавшая

С.К. Шойгу идея госкорпорации Сибири и Дальнего Востока, нацеленной на развитие всей территории к востоку от Урала. Потом от этого подхода отказались и действие Государственной и Федеральной целевой программ социально-экономического развития региона было ограничено Дальним Востоком и Байкальским регионом. При этом, хотя подготовка программ осуществлялась Минвостокразвития и курирующим вице-премьером, в их сферу ответственности формально Байкальский регион не входит.

Похоже, оказалось выключено из планов правительства ускоренное развитие Сибири. Еще в 2013 г. В.В. Путин в Послании Федеральному собранию объявил подъем Сибири и Дальнего Востока «национальным приоритетом на весь XXI век». В Послании 2014 г. слово «Сибирь» не прозвучало ни разу.

Развитие Дальнего Востока невозможно без развития Сибири – эти два региона тесно связаны исторически, экономически и – главное – логистически. Предполагаемое увеличение экспортных потоков с Дальнего Востока без соответствующего планирования закроет основные экспортные каналы для сибирских товаров и усугубит изолированность Сибири от внешних рынков. Между тем Западная и часть Восточной Сибири обладают лучшим человеческим капиталом и потенциалом развития производств с высокой добавленной стоимостью.

Логично было бы реализовывать модель опережающего развития не только на Дальнем Востоке, но и во всей Сибири, как и предполагалось изначально. Политика развития двух регионов должна быть взаимоувязана. Однако Сибирь до недавнего времени оставалась в ведении Минрегиона, а после его ликвидации отошла в сферу ответственности Министерства экономического развития. А координация работы Минвостокразвития и

Минэкономразвития затруднена, видимо, уже тем, что именно в последнем раньше концентрировались противники российского экономического поворота на Восток.

Институциональная неопределенность наблюдается и в управлении Арктикой и Северным морским путем. Разработка и утверждение проекта развития Северного морского пути были поручены Минвостокразвития. Однако в апреле на заседании Совета безопасности В.В. Путин предложил организовать «единый центр ответственности за реализацию арктической политики». А в ноябре появились сведения о скором создании Министерства по делам Арктики и северных территорий. Пока мы его не видим.

Третья проблема связана с тем, что политика управления восточными территориями следует в русле прежней экономической модели, провалившейся в масштабах всей страны. Невозможно несколькими законодательными актами запустить экономическую активность и привлечь инвесторов в регион, в котором это не удалось сделать за последние двадцать лет. Недостаточно объявить остров Русский территорией опережающего развития и ждать там инвестиционного бума; построить университет и предвкушать быстрое улучшение человеческого капитала; объявить Владивосток свободным портом и предполагать резкое увеличение его загрузки. Не стоит ожидать и того, что 5-6 ТОРов, даже если они сработают, как изначально задумывались, кардинально преобразят лицо Востока России. Должны последовать другие, более кардинальные меры, связанные не с дополнительными субсидиями (средств на которые в любом случае все меньше), а с переосмыслением принципов развития региональной экономики.

Необходимо превращение Сибири и Дальнего Востока в территорию экономи-

ческой свободы, в модель для всей России; снятие формальных и неформальных ограничений для прихода инвесторов в любые проекты (кроме имеющих стратегическое значение для национальной обороны); жесткая борьба с коррупцией. Региональные лидеры должны оцениваться по количеству привлечённых инвестиций, новых проектов. Необходима либерализация ключевых отраслей, в первую очередь связанных с инфраструктурой и доступом к недрам. Давно назрел новый Закон о недрах. Нужны меры по привлечению в регион квалифицированных кадров (предложения по передаче переселенцам 1 га земли явно недостаточно) и создание стимулов для миграции населения изолированных северо-западных территорий к югу. Необходим реальный перенос на Дальний Восток офисов госкорпораций и части министерств, создание третьей, сибирско-дальневосточной, столицы. Давно назрела и постепенная налоговая децентрализация (принятие нового формата финансирования Фонда развития Сибири и Дальнего Востока – это лишь первый шаг, за которым должны последовать другие). Нужно и продвижение дальневосточной повестки на региональных интеграционных площадках, более активное участие в азиатских механизмах финансирования развития (Азиатский банк развития, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций).

Наконец, нужна уже новая концепция развития не только Дальнего Востока, но и всей Сибири в увязке с планами развития ЕАЭС, Казахстана, стран Центральной Азии и китайского экономического пояса Шёлкового пути. Сибирь, Россия должна в полной мере использовать гигантские возможности и конкретные преимущества, которые возникли у нас благодаря азиатскому, в первую очередь китайскому росту.

В Центральной Евразии будет возникать новый центр экономического развития за счет ускоренного роста западных районов Китая, Казахстана, Ирана, использования трудовых и природных ресурсов стран Центральной Азии. Важно, чтобы ключевую, а не периферийную роль в этом движении сыграла российская Сибирь с ее мощным производственным ресурсным и человеческим потенциалом. А для этого, в частности, нужно думать не только об унаследованной от прадедов и во многом устаревшей концепции России как моста между Европой и Азией, а о создании уже сейчас не только широтных, но и меридиональных транспортных артерий, чтобы обеспечить выгодное и активное участие в создании нового центра развития.

Пока же российское чиновничество и пишущий класс заламывают руки по поводу опасностей китайской концепции экономического пояса Шелкового пути, якобы нацеленного на направление транспортных потоков вокруг России. Между тем концепция в той мере, в какой она существует, направлена на развитие Центральной Евразии и более чем

открыта для участия нашей страны. Если, разумеется, мы опять, как это было с взрывным развитием рынков Восточной Азии в 1990-2000-е гг., не проспим, болтая об опасностях, но не видя возможностей.

Эти и другие идеи мы с десятком коллег представим в разработанном виде через два месяца в третьем докладе Валдайского клуба из серии «К Великому океану».

Современные и будущие реалии диктуют необходимость интегрированной стратегии развития Сибири, Центральной Евразии, Дальнего Востока совместно с азиатскими партнерами, открывая, возможно, новые горизонты для лишившейся динамизма Европы. И, конечно же, нынешнее политическое раздражение и расхождение в ценностных ориентирах не должны толкать к отрицанию того, что Россия – преимущественно европейская цивилизация. В лучшие свои времена она вела неустанный поиск новых возможностей, стремилась к движению вперед. Греческие мореплаватели открыли Крым. Колумб – Америку. А Ермак с Дежневым дотянули Европу до Тихого океана.