

Регион: экономика и социология, 2008, № 2, с. 194–224

МИФЫ И РИФЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

В.Е. Селиверстов

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

*Статья подготовлена в рамках исследований по проекту
«Новая региональная стратегия России: сибирская проекция»
(программа Отделения общественных наук РАН «Россия
в глобализирующемся мире», раздел IV «Экономическое, социальное
и политическое пространство России в глобализирующемся мире»)*

Аннотация

В статье содержится критический анализ оценок территориального развития и региональной политики России, сделанных зарубежными и отечественными экспертными центрами. Показана несостоятельность ряда из них и выдвинуты предложения по совершенствованию системы государственного регулирования территориального развития (с акцентом на стимулирование развития Сибири и Дальнего Востока).

Ключевые слова: территориальное развитие, региональная политика, выравнивание, регулирование, экономические мифы, развитие Сибири, федерализм

Более 10 лет назад была опубликована брошюра А.М. Лаврова «Мифы и рифы российского бюджетного федерализма» [1]. Эта публикация запомнилась нам не только точным диагнозом существовавшей в то время системы межбюджетных отношений в России и раз-

венчанием сложившихся стереотипов, неоправданных ожиданий и неточных посылок, но и своим броским названием.

За прошедшее время в российской экономической и политической системе произошли кардинальные изменения. Страна выходит на траекторию устойчивого экономического роста, экономическая политика государства становится все более осознанной и предсказуемой, преодолены центробежные сепаратистские тенденции у ряда субъектов Федерации, многие экономические мифы остались в прошлом. Безусловно, что благоприятные экономические тенденции последних лет в существенной степени определяются выгодной для России ситуацией на мировом рынке энергоносителей, которая оказывает колоссальное воздействие на формирование экономических активов государства.

Тем не менее в современном развитии России существует одно узкое место, которое заставляет более сдержанно относиться к экономическим и социальным успехам Российской Федерации в последние годы, – это региональное развитие страны и региональная политика Российского государства. Высокие показатели экономического роста, достигнутые в настоящий период, обесцениваются усилением межрегиональных диспаритетов. Как отмечал в своем выступлении на V Красноярском экономическом форуме министр регионального развития РФ Д.Н. Козак, различия в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации в 2007 г. составили 53 раза. Это невиданная в мировой практике федерализма и реформирования государственных экономических и политических систем ситуация, которая означает, что в России не работают адекватные механизмы государственного регулирования территориального развития.

Мы считаем, что во многом сложившаяся ситуация связана как с недостаточным осознанием на высшем уровне государственной власти важности территориальных аспектов развития России, так и с наличием устоявшихся мифов и ошибочных представлений в оценке территориального развития страны и российской региональной политики. В предыдущем номере журнала «Регион: экономика и социология» была опубликована статья Л.В. Мельниковой «О риторике региональной науки и региональной политики» [2]. Продолжим обсуждение поднятых в этой статье проблем и по аналогии с книгой

А.М. Лаврова постараемся выявить существующие в настоящее время мифы относительно территориального развития и региональной политики, которые зачастую трансформируются в «риффы», затрудняющие движение страны в мировом экономическом пространстве.

Часть этих мифов достаточно четко артикулированы и имеют конкретных идеологов. Другие не выражены в явном виде и не имеют авторов, но находят отражение в реальной политике государства. К числу последних относится, например, миф о второстепенном значении территориальных аспектов развития России и о подчиненном характере региональной политики.

Миф № 1 – о второстепенности региональной политики и государственного регулирования территориального развития. Конечно, никто из политиков или ученых открыто не заявляет, что Россия не нуждается в сильной региональной политике¹. Но факты свидетельствуют о явном или скрытом ее бойкоте. Это является наследием эпохи СССР, когда сам термин «региональная политика» отсутствовал, государственное регулирование территориального развития осуществлялось в виде мероприятий по размещению производительных сил, причем здесь в существенной степени доминировали геополитические и оборонные предпосылки и обоснования.

Доказательством реальной, а не иллюзорной опасности этого мифа являются следующие факты.

Во-первых, в постсоветской России долгое время среди главных экономических приоритетов государства выдвигались лишь макро-

¹ Мы знаем лишь один случай явного признания со стороны высших должностных лиц государства, что региональная политика – второстепенная задача. В 1998 г. на встрече с первым заместителем председателя Правительства РФ В.А. Густовым, которому в том числе было поручено курировать территориальные проблемы и региональную политику, президент Б.Н. Ельцин произнес: «Такой большой человек (имелась в виду комплектация первого вице-преьера. – В.С.) должен справиться с такой маленькой проблемой, как региональная политика». Подчеркивая слово «маленькая», президент продемонстрировал свой мизинец. Автор лично видел трансляцию этой встречи в программе центрального телевидения. Конечно, произнесена эта тирада была в шутовском тоне, но, во-первых, во всякой шутке есть доля правды, а во-вторых, это соответствовало истинному месту региональной политики в системе государственного управления.

экономические: макроэкономическая стабилизация, увеличение золотовалютных резервов, сокращение внешнего долга, укрепление рубля и т.д. Все меры и направления макроэкономической политики слабо учитывали их территориальную «привязку», отсутствовали территориальные аспекты структурной, инвестиционной, социальной и инновационной политики. В опубликованных программах реформ формально присутствовал раздел, посвященный основным направлениям территориального развития страны, однако ему традиционно отводилось одно из последних мест, но самое главное – то, что поставленные в нем задачи не выполнялись. Дело ограничивалось лишь простой констатацией в такого рода документах важности территориальных аспектов развития страны.

Во-вторых, о второстепенном характере управления территориальным развитием страны свидетельствуют масштабы средств, выделяемых на региональные программы (в дополнение к финансовым потокам по линии межбюджетных отношений – федеральным трансфертам). Их доля в валовом внутреннем продукте России очень мала и имела тенденцию к уменьшению. Положение не может исправить сильная финансовая подпитка развития Сочи и Владивостока: здесь решаются иные (в своей основе – политические) задачи, связанные с имиджем России на международной арене. Но никогда и ни в одной стране обильное финансирование региональных «потемкинских деревень» не могло заменить действительно актуальные и приоритетные направления региональной политики.

В-третьих, в России до сих пор не созданы эффективные *институты региональной политики*, что, впрочем, неудивительно, поскольку институционализм пока находит слабое применение в теории и практике пространственного развития страны. Это выражается в первую очередь в слабом развитии системы процедур, норм и правил региональной политики и в ее явно недостаточном правовом и законодательном сопровождении. До сих пор в России отсутствует федеральный закон прямого действия, регламентирующий ее цели, задачи и механизмы. Разработанные в недрах Министерства регионального развития РФ документы, которые характеризуют правовые основы и идеологию региональной политики (проект Федерального закона

«Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации» и Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации), нуждаются в серьезной корректировке².

В-четвертых, долгое время в России отсутствовали *институциональные структуры*, реализующие эффективную региональную политику. Существовавшее во второй половине 90-х годов Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ постоянно реорганизовывалось, разделялось, вновь соединялось, меняло название, но это не меняло сути: на всех этапах существования этого министерства ему была уготована роль второстепенного федерального ведомства, которое не имело ни прав, ни полномочий, ни, что самое главное, сколько-нибудь значимых финансовых ресурсов. Ликвидация этого министерства в начале века лишь зафиксировала чрезвычайно низкую оценку значимости региональных проблем у руководства страны. Воссоздание нового министерства с весьма многообещающим названием «Министерство регионального развития» (такой титул у федерального ведомства появился впервые, что также подтверждает наши оценки) не особенно сильно изменило ситуацию. С одной стороны, воссоздание министерства явилось реакцией на чрезвычайные события в Чечне (и, соответственно, это указывало также на один из векторов его специализации), с другой – данному министерству были перепоручены все вопросы жилищно-коммунальной реформы. В этой связи злые языки сразу нарекли должность министра В.А. Яковлева «растрельной»: очевидно, что реформирование ЖКХ с огромной массой проблем изначально было слабо ориентировано на успех. Не отрицая чрезвычайно высокую актуальность реформирования жилищно-коммунального хозяйства, отметим, тем не менее, что необходимость решения большого числа текущих, рутинных вопросов ЖКХ в рамках деятельности Минрегиона отодвинула на второй план важные и стратегические задачи модернизации региональной политики.

² В статье «Новая региональная политика России: выбор модели развития» [3] мы подробно рассмотрели эти документы и высказали конкретные замечания по их содержанию.

В-пятых, реалиями 90-х годов было то, что региональная политика была подменена системой политического торга «федеральная финансовая поддержка в обмен на политическую лояльность».

В самое последнее время появился шанс, что рассматриваемый миф может остаться в прошлом. Назначение министром регионального развития сильного политика Д.Н. Козака и последовавшее за этим существенное укрепление министерства за счет передачи ему части функций и полномочий Министерства экономического развития и торговли РФ (в том числе по контролю за расходованием средств Инвестиционного фонда) внушают серьезный оптимизм. Думается, что вновь избранный Президент РФ Д.А. Медведев, который был куратором национальных проектов, изначально имеющих территориальную привязку, должен осознавать чрезвычайную важность и приоритетность территориальных аспектов развития России. Однако нет уверенности в том, что исключены рецидивы отведения региональной политике второстепенных позиций в системе государственного управления. И это будет в существенной степени определяться межминистерской борьбой за ресурсы, полномочия и приоритетность.

Миф № 2 – об уходе в прошлое «региональной политики выравнивания» и о необходимости перехода к «региональной политике поляризованного развития». Этот миф в отличие от предыдущего имеет авторов и изложен в многочисленных статьях и выступлениях директора Центра стратегических разработок «Северо-Запад» В.Н. Княгинина, директора Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа П.Г. Щедровицкого и бывшего директора департамента регионального и социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития РФ Ю.А. Перелыгина [4–7].

Суть «новой региональной политики» характеризует следующая цитата из статьи П.Г. Щедровицкого: «Таким образом, современная российская государственная политика регионального развития не должна больше формулироваться в логике выравнивания уровня социально-экономического развития, а точнее – уровня индустриализации субъектов РФ... Она должна стать политикой поляризованного развития, базирующейся на принципах концентрации ресурсов в “по-

люсах роста” и на системе волнового распространения инноваций в государстве... Регионы-лидеры становятся центрами инновационного развития страны и демонстрируют новый тип экономического и социального роста для других территорий. Задачей последних становится не столько копирование пути развития вырвавшихся вперед регионов-лидеров, сколько встраивание в формирующуюся в геоэкономическом пространстве глобального мира новую региональную иерархию – регионы-производители, регионы-посредники и регионы-финансовые центры... Единственный выход для федеральной власти – стимулировать появление новых субъектов, которые возьмут на себя выполнение функции региональных девелоперов и заново “соберут” российские земли для развития... Функции опорных регионов необходимо дифференцировать в зависимости от способа “сборки” территорий...» [4].

Внешне подобная конструкция региональной политики выглядит заманчиво-привлекательной и довольно прогрессивной (ориентация на новые региональные центры инновационного развития, демонтаж «замшелой» и неэффективной политики «выравнивания» и т.д.). Однако работоспособность такой конструкции вызывает большие сомнения, и в силу этого подобная региональная политика, далекая от реальности, действительно приобретает характер мифа, причем далеко не безобидного.

Ранее в своих работах мы подробно рассмотрели дефекты и ограничения новой модели региональной политики «поляризованного» развития [3, 8]. Нами было показано, что не существует ныне и не предвидится в обозримом будущем реальных механизмов, институтов и соответствующих институциональных структур, распространяющих позитивный эффект из «опорных регионов» на другие территории, которые будут лишены государственной поддержки. Существующие механизмы региональной конкуренции поставят здесь плотный заслон, что неизбежно приведет к усилению разрыва в уровнях развития регионов. Резко усилившаяся региональная конкуренция за квалифицированную рабочую силу приведет к тому, что в «опорные регионы», официально признанные более «главными», чем все остальные, устремится поток квалифицированных кадров (особенно более мобильной молодежи) с других, «слаболокомотивных» территорий, что еще более усилит раз-

рыв в их развитии. Потеря квалифицированной рабочей силы не может быть восполнена ни аутсорсингом, ни девелоперской поддержкой регионов-лидеров. Мы утверждали, что настоящая политика выравнивания в первую очередь направлена на стимулирование источников саморазвития, поддержку региональных точек и очагов роста, поддержку малого и среднего бизнеса, обучение кадров, она содержит специальные меры по структурной перестройке хозяйства и т.д. и не имеет ничего общего с политикой и практикой «квазивыравнивания», которая используется в России и выражается в основном в механическом выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

Нет смысла детально анализировать дефекты логической схемы, лежащей в основе «поляризованной» региональной политики. Отметим только ряд из них:

- неверность посылки, что «весь мир отказался от региональной политики выравнивания». Факты говорят об обратном, и самый яркий пример – это достаточно эффективная региональная политика ЕС, которая долгие годы работает в направлении поддержки депрессивных и отсталых регионов Европы, и менять эту направленность руководство ЕС не собирается. Модель «поляризованной региональной политики» использовалась в Канаде лишь в 70-е годы и затем была заменена на более современные инструменты, сочетающие как поддержку на новых принципах депрессивных и отсталых территорий, так и поддержку развития регионов-лидеров;
- неверность посылки, что Россия должна двигаться в направлении развития «конкурентного федерализма». Нами еще не выстроены и не использованы преимущества «федерализма сотрудничества» (кстати, в региональной политике новой Европы акцент делается на так называемой «политике сплочения» – cohesion policy, которая как раз эффективно реализует концепцию «федерализма сотрудничества», но никак не «конкурентного федерализма»);
- смешение понятий «выравнивание уровней социально-экономического развития регионов» и «уровни индустриализации регионов»;

- неверность схемы «поддержка депрессивных и отсталых территорий – через формы и механизмы бюджетного федерализма (т.е. через выравнивание бюджетной обеспеченности); поддержка опорных регионов – через механизмы региональной политики». Отсутствие самой возможности поиска точек роста и их государственной поддержки с помощью региональной политики даже в самых отсталых регионах (очевидно, что система межбюджетных отношений эту проблему не решает) будет лишь консервировать сложившуюся безысходную ситуацию в территориальном развитии России и усугублять межрегиональные диспаритеты.

Здесь мы еще раз хотим подчеркнуть, что вовсе не призываем отказаться от идеи государственной поддержки наиболее эффективных территорий³. Мы лишь возражаем против того, чтобы это было единственной доминантой государственной региональной политики, при которой поддержка и помощь депрессивным и отсталым регионам (да и всем остальным территориям, не победившим в борьбе за статус опорных регионов) отходят на второй план. Мы считаем, что в государственной поддержке нуждаются все – и «сильные», и «слабые», но конкретные формы и механизмы такой поддержки должны для них различаться. Что действительно нужно изменить – так это саму концепцию федеральной помощи. Следует сориентировать ее на стимулирование точек роста на всех территориях и на поощрение за реальный рост экономики и социальной сферы. Нужно ликвидировать как «черные дыры» федеральной поддержки, так и практику, когда бедным быть выгодно.

Как же реально предлагают реализовывать свою концепцию «поляризованного развития» ее адепты? А вот здесь возникает путаница. С одной стороны, они говорят о необходимости выделения «регионов-локомотивов» – опорных регионов с девелоперскими функциями. С другой стороны, те же самые авторы заявляют, что новые «ядра» экономического роста – это вовсе не опорные регионы, а крупные го-

³ Такая поддержка может оказываться неформальным регионам-локомотивам в рамках других направлений государственной политики (например, в рамках реализации инновационной политики).

родские агломерации и мегаполисы. И это рождает новый миф – *миф № 3: о новом региональном развитии России – через систему крупных городских агломераций и мегаполисов.*

Снова займемся цитированием. «В РФ должен быть сформирован новый опорный каркас пространственной организации, обеспечивающий достижение заявленных целей пространственного развития. Узлами опорного каркаса должны выступить крупные городские агломерации – инновационные и управленческие центры, концентрирующие в себе экономическую активность в стране и выступающие источником изменений... В этой ситуации ставка должна быть, по всей видимости, прежде всего сделана на выделение в пространстве страны наиболее динамичных городов или мегаполисов, с вменением им функций национальных “окон-переходников” в глобальный рынок и девелоперов по отношению ко всей остальной территории страны... Эти “регионы-города” должны составить каркас новой пространственной организации страны на ближайшие 10–15 лет...» [4].

Трудно не согласиться с П.Г. Щедровицким в том, что в России «фактически должен быть легализован сложившийся в системе глобальных обменов особый статус “регионов-городов”». Скорее всего, это необходимо. Никто не будет возражать, что именно крупные города (в первую очередь Москва и Санкт-Петербург) действительно концентрируют в постсоветской России экономическую мощь (правда, в значительной мере не за счет развития инновационной экономики, а за счет концентрации в них штаб-квартир крупнейших вертикально интегрированных компаний, ведущих реальную экономическую деятельность на других территориях страны) и что именно они обеспечивают в настоящее время высокие темпы экономического роста страны.

Однако попытка представить себе будущее российское пространство при гипотезе, что все-таки будет реализована концепция ориентации региональной политики страны на развитие 8–10 крупных городов (мегаполисов) на основе их преференциальной государственной поддержки, не вызывает энтузиазма: в этом случае мы видим бурное развитие ограниченного числа мегаполисов и унылую картину загнивания и деградации всей остальной территории России, которая состоит из средних и малых городов и сельских поселений. При этом «цент-

ры процветания» будут сосредоточены в европейской части страны, а огромная территория от Урала до Тихого океана не имеет шансов на будущее (за исключением лишь нескольких крупных городов). Иную картину представить весьма затруднительно по двум причинам: во-первых, отсутствуют механизмы «диффузии инноваций» от мегаполисов к остальным территориям, отсутствуют хотя бы ориентировочные схемы и механизмы выполнения мегаполисами «девелоперских функций»; во-вторых, бурное развитие сети крупнейших городов лишь усилит выполнение ими функций мощнейшего «отсоса» квалифицированных кадров и молодежи из неперспективных городов и деревень. Решающее значение в настоящее время (и особенно в будущем) приобретает человеческий потенциал, и его отсутствие вне системы избранных для поддержки мегаполисов автоматически приводит основную часть территории России к деградации.

Не будем останавливаться на клубке крайне сложных проблем, возникающих в связи с бурным ростом мегаполисов (в частности, уже сейчас пройдены пороговые значения их инфраструктурных мощностей и их дальнейшее развитие требует колоссальных затрат; дальнейшая сверхконцентрация производства в этих мегаполисах неизбежно связана с нарушением экологического равновесия и т.д.). Это тема для особого рассмотрения, но все эти факторы, к сожалению, не принимаются во внимание идеологами упомянутой концепции пространственного развития страны.

Возможность появления и распространения мифов № 2 и 3, в свою очередь, в значительной степени была обусловлена наличием другого мифа – *мифа № 4: о производственно-технологической основе регионов.*

Обратим внимание на ключевые понятия, используемые в новых концепциях региональной политики: «регион-девелопер», «передача части функций на аутсорсинг другим регионам», «сборка территорий», «каркас» и т.д.⁴

Технократический подход и употребление соответствующей терминологии здесь не случайны. Фактически в новомодных концепциях

⁴ Признаемся, что мы до сих пор так и не поняли, что же такое эта мифическая «сборка» и в чем ее суть.

регион рассматривается как «регион-фабрика», «регион-завод», и такие регионы можно скомпоновать («собрать») тем или иным способом, насытить новыми технологиями или «заморозить» вплоть до разорения, полного банкротства и закрытия, в них можно или стимулировать развитие крупных городов в соответствии с неведомыми закономерностями, или же, наоборот, начать фактическую ликвидацию неперспективных малых городов и поселений. Эффективность развития и размещения производства или расселения оценивается не на основе глубокого экономического анализа с учетом конкретных реалий определенного времени, а путем механистического применения гипотез, облаченных в математические формулы⁵.

Так, в упоминавшейся ранее статье Л.В. Мельниковой «О риторике региональной науки и региональной политики» подробно рассмотрены «обвинения» в адрес «неправильного» развития и размещения российских городов, которое якобы не подчиняется «закону Ципфа»⁶. Не будем повторять ее контраргументы, отметим лишь, что работы по проекту «Новая региональная стратегия России: сибирская проекция» показали следующее:

- существующее состояние региональной науки не позволяет абсолютизировать правило Ципфа и, тем более, делать на его основе далеко идущие рекомендации в области пространственной политики;
- примитивный экономико-статистический инструментарий не дает возможности объяснить сложные процессы формирования городов в восточных районах России (эти города строились

⁵ Автор статьи, обладая базовым экономико-математическим образованием, имеет большой опыт построения и использования различных региональных и межрегиональных моделей, и это дает ему определенное право на оценку тех или иных математических конструкций, применяемых в экономическом анализе.

⁶ Как отмечалось в статье Л.В. Мельниковой, основным проявлением неэффективности территориальной структуры расселения для специалистов Всемирного банка является отсутствие в России крупных городов с населением 1,5–4 млн чел., которые позволили бы улучшить качество линейной регрессии, построенной на основе «закона Ципфа», где логарифм численности населения города зависит от логарифма его порядкового по численности номера (ранга).

в том числе как базы для освоения природных ресурсов и с учетом стратегических интересов государства, которые остаются актуальными до сих пор);

- несостоятельным и конъюнктурным является принятие такого рода выводов и рекомендаций российскими чиновниками и специалистами для иллюстрации нерациональности городского расселения в России, для поощрения миграции из Сибири и с Дальнего Востока в западные регионы страны и для обоснования сильных государственных предпочтений с целью создания в Российской Федерации каркаса крупных мегаполисов (фактически в ущерб развитию остальных территорий и малых городов).

Повторяем, что опасность этих мифов далеко не иллюзорна, они вовсе не безобидны. Они облечены в форму концепций и стратегий, озвучены на заседаниях Правительства РФ, в средствах массовой информации. Подобные концепции и стратегии предлагаются к использованию региональным властям. Такая рекомендация была, в частности, дана авторам Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на перспективу до 2025 года во время обсуждения этого документа в Министерстве регионального развития РФ в феврале 2007 г. (автор статьи участвовал в нем). При обсуждении пространственного раздела Стратегии, предусматривающего более быстрое развитие остальной территории Новосибирской области по сравнению с г. Новосибирском (что диктовалось необходимостью и целесообразностью сокращения резких диспропорций в уровнях развития и уровнях жизни населения этих частей области), нам было прямо заявлено: на все денег не хватит, поэтому нужно сосредоточиться только на Новосибирской агломерации, которая может гарантированно обеспечить решение задачи по ускорению экономического роста в регионе. То есть задача обеспечения социальной справедливости была однозначно похоронена в угоду задаче экономического роста.

Мы не случайно вспомнили здесь эту вечную дилемму экономического развития: социальная справедливость или экономическая эффективность. Поскольку регион должен рассматриваться в первую очередь как *сложная социально-экономическая система* (с акцентом на понятие «социальная»), а не просто как производственно-тех-

нологическое пространство – место сосредоточения агентов рынка, это определяет и основные функции, и направленность региональной политики. То есть она должна быть не просто «игрой в пазлы», когда по определенным принципам собираются вместе отдельные территории, а целенаправленным взаимодействием государства, бизнеса и населения в интересах не просто «гармоничного развития территорий» (что само по себе тоже важно), но в первую очередь в интересах гармоничного развития проживающих на этой территории людей и всемерного развития человеческого потенциала, размещенного на определенном пространстве.

Иными словами, речь идет о категории, *лежащей в плоскости социального развития*, социальных взаимодействий и управляющих политик⁷. Здесь региональная политика тесно смыкается с ключевыми целями и задачами эффективного федерализма, и вместе они должны обеспечивать всем гражданам страны равные права на доступ к товарам и услугам независимо от места проживания. Поэтому для ликвидации заведомой дискриминации определенных территорий и их жителей в праве на достойные уровень и качество жизни, на получение набора социальных благ региональная политика может ставить определенные барьеры на пути развития ряда производств, если их размещение определяется только на основе отраслевых или корпоративных критериев экономической эффективности, но без учета социальных или экологических последствий.

Безусловно, что несмотря на подобную социальную направленность региональной политики, в ее орбиту должны быть на равных основаниях включены бизнес, который создает материальные условия для регионального развития, и институты гражданского общества, представляющие интересы различных слоев населения. Игнорировать бизнес и население в этом процессе – значит целиком находиться на платформе советской модели территориального планирования и управления, не учитывающей современные экономические и политические реалии. Однако формирование такой новой модели

⁷ Однако при всей близости конечной направленности социальной и региональной политики не следует смешивать понятия «социальная политика» и «региональная политика».

региональной политики будет определяться зрелостью форм и механизмов государственно-частного партнерства и институтов гражданского общества, а также наличием у бизнеса осознанной социальной ответственности.

Миф № 5 – о потерянных процентах роста ВВП в связи с дефектами советского и российского размещения производительных сил; миф № 6 – о том, что развитие Сибири и Дальнего Востока есть балласт и бремя для российской экономики; миф № 7 – о нерыночном развитии Российского Севера и его перенаселенности. Эти мифы подробно рассмотрены Л.В. Мельниковой [2], и они тесно связаны между собой.

Начнем с последнего. Как было показано в статье Л.В. Мельниковой, пилотный проект северной реструктуризации 1998 г., финансируемый по линии Всемирного банка, рассматривался с более масштабных позиций, чем просто формирование новой схемы содействия миграции. Идеологи проекта утверждали, что Российский Север – это случай неполного перехода к рыночной экономике и поэтому российское правительство должно предпринять меры по «отмене унаследованного (от социализма) привилегированного положения населения Севера». Эти зарубежные рекомендации были фактически приняты к использованию, и правительственная программа реформ на 10-летний срок, утвержденная в то время, поставила целью превращение северной политики в регулярную часть общей региональной политики, т.е. отмену всех специфически «северных» обязательных льгот и привилегий.

Наши исследования по проекту «Новая региональная стратегия России: сибирская проекция» показали, что концепция освоения и государственной поддержки северных территорий, безусловно, должна быть серьезно скорректирована, но не за счет отмены льгот северянам, а в первую очередь на основе усиления учета стратегических интересов государства на Севере (что диктуется также возникающими в последнее время дискуссиями по межгосударственным взаимоотношениям в области освоения природных ресурсов, расположенных в Арктической зоне), на основе новых подходов к решению проблем жизнеобеспечения на Севере и проблем сокращения транспортной

недоступности северных территорий. В то же время целесообразно позитивно оценить рекомендации проекта Всемирного банка по северной реструктуризации, связанные с государственной поддержкой переселения населения из действительно трудоизбыточных регионов Севера.

«Нерыночное» развитие Российского Севера на самом деле является не мифом, а реальностью по одной простой причине: практически во всех северных странах (Канада, Скандинавские государства и т.д.) Север никогда не осваивался и не развивался только на рыночных условиях. Например, в Канаде эффективно действует программа «Продукты – почтой», которая реально способствует тому, что даже в самых отдаленных северных поселениях проживающее там население бесперебойно обеспечивается качественным продовольствием (в том числе свежими овощами и фруктами) по ценам, не намного отличающимся от цен в центральных регионах страны. Это пример эффективного государственно-частного партнерства, когда государство берет на себя компенсацию затрат частным транспортным компаниям и логистическим центрам, обеспечивающим круглогодичное снабжение северян качественным продовольствием. Государство вкладывает средства в строительство взлетно-посадочных полос на отдаленных территориях, сооружение там складских помещений и создание локальных логистических структур. Очевидно, что такая программа не вписывается в каноны «рыночного развития Севера».

Россия – великая северная страна, и ее особенностью является то, что значительная часть природных ресурсов расположена именно на Севере. Рекомендации относительно сворачивания там производства по добыче сырья выглядят по меньшей мере наивными: в мире крайне редки примеры, когда суровые природно-климатические условия служили причиной отказа от добычи и эксплуатации дефицитных природных ресурсов.

Кратко рассмотрим мифы о «потерянных процентах» и о Сибири как балласта для России. В многочисленных зарубежных и отечественных публикациях со ссылкой на неведомых экспертов утверждается, что неправильное пространственное размещение производства и населения, унаследованное российской экономикой от советской плановой системы, влечет за собой ежегодные потери ВВП в размере 1,5–3%. Основным

дефектом такого размещения, по мнению этих экспертов, является рассредоточение производства не только в обжитой европейской части бывшего СССР и современной России, но и в районах Сибири и Дальнего Востока, что влечет за собой громадные затраты на преодоление пространственного разрыва в размещении производительных сил.

В российских публикациях (видимо, для повышения авторитетности таких выводов), как правило, содержится упоминание, что этот вывод основан на экспертных оценках Всемирного банка. На самом деле в ряде аналитических докладов Всемирного банка такие выводы имеют место, но при этом указывается, что они базируются на исследованиях Института Брукинга (США). Л.В. Мельникова показала, что эти расчеты, которые в Институте Брукинга использовали Ф. Хилл и К. Гэдди при написании книги «Сибирское проклятие, или Как коммунистические плановики забросили Россию в холод» [9], были проведены российской аспиранткой Т. Михайловой, готовившей свою диссертацию в Пенсильванском университете. Эта книга представляет собой пример предвзятого взгляда на Сибирь и Дальний Восток, но она, к сожалению, была активно воспринята в зарубежных средствах массовой информации и принята для изучения в исследовательских центрах и университетах многих стран.

Мы не будем останавливаться здесь на крайне спорных предпосылках, заложенных в основу гипотезы, выдвинутой Т. Михайловой, и на серьезных упрощениях, на которых базируется ее методика расчетов, – это подробно рассмотрено в публикациях Л.В. Мельниковой. Удивляет другое: весьма спорная научная разработка (которая, впрочем, имела право на существование, как и всякая иная авторская работа) оказалась предметом многочисленных экономических и геополитических спекуляций. Помимо муссирования этого вывода в различных зарубежных изданиях и разработках (особенно в разработках Всемирного банка) кочующее из одной российской публикации в другую, из издания Центра стратегических разработок «Северо-Запад» в издания других аналитических центров утверждение о «потерянных процентах» российского ВВП вследствие неправильного размещения производства со ссылкой на мифические экспертные оценки в конечном итоге оказалось востребованным главным федеральным ведом-

ством, ответственным за региональную политику, – Министерством регионального развития РФ. В разработанной в Минрегионе Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [10] говорится: «По экспертным оценкам, ежегодные потери Российской Федерации от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25–3,0% ВВП в год».

Мы ни коим образом не собираемся приукрашивать положение с размещением производства в СССР и современной России. Здесь существуют колоссальные проблемы, требующие государственного вмешательства, и возможно, что правильные оценки, построенные на использовании более современного исследовательского инструментария и лишенные политической окраски, привели бы даже и к большим цифрам потерь (но скорее всего – к меньшим). Но наша позиция при этом принципиально отличается от точки зрения упомянутых зарубежных аналитиков и их российских последователей: гораздо более значительные потенциальные потери были связаны не с «перенаселением» Сибири, а как раз наоборот, с недоразвитием на территории Сибири крупных комплексов перерабатывающих производств, которые должны быть размещены на более благоприятных для проживания и труда сибирских территориях. Именно отсутствие вторых и третьих «этажей» в развитии сибирской индустрии сводит на нет большой народно-хозяйственный эффект от добычи сибирских и дальневосточных ресурсов, и здесь на поверхности оказываются лишь большие затраты, связанные с их добычей и транспортировкой.

Поэтому мы считаем, что в современных условиях основная часть усилий государства в отношении Сибири должна состоять в формировании условий для изменения преимущественно сырьевой направленности развития сибирских регионов на *сырьевую-перерабатывающую стратегию развития, основанную на инновационной экономике*, и создании в восточных районах России системы глубокой переработки добываемого здесь сырья и топлива с акцентом на производство продукции с высокой добавленной стоимостью.

В настоящее время приоритеты государства обозначены лишь в отношении поддержки Дальнего Востока, Забайкалья и некоторых районов Восточной Сибири. Для этих целей принимаются новые про-

граммные документы и выделяются во все возрастающих объемах инвестиционные ресурсы. В то же время исключение из приоритетов государства на востоке страны южных регионов Западной и Восточной Сибири нарушает целостность подхода к освоению восточных районов России и формированию здесь мощного хозяйственного комплекса, способного служить топливно-энергетической и сырьевой базой для новой индустриализации России и обеспечивать экспортные поставки продуктов переработки добываемого здесь топлива и сырья с существенно более высокой, чем сегодня, добавленной стоимостью.

Эта цель может быть достигнута двуединым образом: за счет развития собственно сырьевых территорий Сибири и формирования в южном широтном поясе Сибири мощного плацдарма для развития всего Сибирского макрорегиона. На достаточно узком (для масштабов Сибири) пространстве радиусом от Новосибирска на запад и восток примерно в 600–800 км имеются уникальные возможности для комплексного развития производительных сил этого мезорегиона. Это даст возможность

- формировать здесь общие энергетические и транспортные системы с большими возможностями для развития и новые крупные комплексы перерабатывающих производств;
- обеспечить продовольственную безопасность всей Сибири на основе интенсивного развития сельского хозяйства (особая и востребованная сфера здесь – производство экологически чистой продукции);
- создать новые выходы в страны Центральной Азии, КНР и Монголию;
- развивать в этих районах Сибири наукоемкую экономику нового типа;
- обеспечивать единое информационное пространство Сибири;
- организовать систему подготовки и переподготовки кадров для всех регионов Сибири (и Дальнего Востока);
- формировать новые рекреационные зоны общесибирской значимости (в том числе для отдыха северян).

То есть речь идет о формировании здесь **нового крупного экономического центра России**, расположенного в срединной части страны, демпфирующего пространственный разрыв между зонами кон-

центрации основных элементов производительных сил и позволяющего существенно экономить на транспортных затратах.

Такой комплексный подход в принципе не может быть реализован изолированными усилиями отдельных субъектов Федерации, расположенных на юге Западной и Восточной Сибири (как по причине отсутствия собственных инвестиционных ресурсов, так и по причине усиливающейся в последнее время межрегиональной конкуренции за получение федеральных средств и привлечение инвесторов и квалифицированной рабочей силы). Он может быть реализован только на условиях государственно-частного партнерства в рамках крупной федеральной программы-мегапроекта (с возможным приданием ей статуса национального проекта). Главное, что это должен быть межрегиональный мегапроект с преимущественным акцентом на содействие со стороны государства экономической интеграции северных ресурсных и южных перерабатывающих территорий Сибири (с возможным включением смежных территорий Урала и Дальнего Востока). Основная часть государственной поддержки при реализации такого мегапроекта должна состоять в *формировании на всей территории Сибири мощной транспортной инфраструктуры*, способной выровнять конкурентоспособность создания здесь комплекса перерабатывающих производств по сравнению с вариантами их размещения в освоенных регионах европейской части России⁸. По-видимому, в Сибири и на Дальнем Востоке следует форсировать строительство всех участков Северосибирской железной дороги, разработать проект сооружения новой скоростной автомагистрали, пронизывающей всю территорию востока страны, и приступить к его реализации, возродить здесь малую авиацию (в том числе на основе сооружения новых взлетно-посадочных полос).

⁸ Следует отметить, что последние рекомендации Всемирного банка во многом сформулированы именно в таком направлении. Так, в статье «Министру регионального развития Дмитрию Козаку выводы Всемирного банка показались близкими» [11] говорится следующее: «Всемирный Банк совместно с Минрегионом провел вчера семинар “Стратегии экономического развития регионов”. Российскому правительству рекомендовано расширять автодорожную инфраструктуру, чтобы связать отстающие регионы с передовыми, снижать транспортные издержки и обеспечивать равное предоставление социальных услуг».

Помимо этого потребуется создание новой системы преференциальной и селективной социальной политики в регионах Сибири с целью закрепления проживающего здесь населения и привлечения новых трудовых ресурсов. Государство обязано провозгласить и оформить в виде государственного Закона «О государственной поддержке развития Сибири и Дальнего Востока» свои четко обозначенные позиции по недопущению обезлюдения территории на востоке страны и свертывания здесь экономического пространства.

К сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время еще не сформирована осознанная государственная политика в отношении восточных районов страны, и в частности Сибири. Следствием этого являются большие народно-хозяйственные потери сегодня и многократно возросшие затраты на их ликвидацию в будущем. Стратегические решения, касающиеся освоения новых ресурсных баз на востоке России, прокладки веток нефтепроводов и газопроводов, строительства железнодорожных магистралей и автодорог, а самое главное, сооружения здесь комплекса перерабатывающих производств, принимаются (или чаще всего не принимаются) либо на основе политических интересов и предпочтений, либо как результат лоббирования интересов крупных компаний.

В середине 90-х годов под предлогом чрезмерных народно-хозяйственных затрат на государственную поддержку и освоение регионов Сибири и Дальнего Востока, которые якобы не в состоянии вынести российская экономика, стала активно пропагандироваться концепция «свертывания экономического пространства» на востоке России. Этот лозунг был с большим воодушевлением воспринят в ряде федеральных министерств. Но чиновники не понимали, что свертывание экономической активности на востоке, фактическое создание условий для «бегства» населения с территорий Сибири и Дальнего Востока приведут к колоссальным и невосполнимым потерям в будущем.

В несколько ином варианте идеология «свертывания экономического пространства на востоке» предлагается ныне П.Г. Щедровицким в виде новой *экологической системы координат для Зауралья*: «На сегодняшний день в глобальной экономике ресурсом является освоенное пространство, а неосвоенное – балласт. В связи с этим чуть ли не

основным проектом построения Будущего для депрессивных территорий Сибири и Дальнего Востока, наиболее остро переживающих сейчас демографический вызов со стороны азиатских соседей и вступивших в фазу деградации индустриального наследия СССР, мог бы стать проект создания на огромном пространстве “природного резерва” человечества⁹ [12]. Очевидно, что «природный резерв человечества» не рассчитан на интенсивное индустриальное развитие Сибири, хотя в отдельных ее регионах (например, в Республике Алтай) предложения П.Г. Щедровицкого могут быть использованы при разработке стратегий их развития.

Но в основном, как было сказано выше, сегодня эти идеи приходят к нам из-за рубежа. Еще раз повторим, что несмотря на все негативные явления, которые сопровождали развитие экономики Сибири и Дальнего Востока в прошлые годы и десятилетия, категорически нельзя согласиться с позицией, высказываемой рядом зарубежных аналитиков и заключающейся в том, что перемещение производства на восток было большой ошибкой советских (и нынешних российских) властей. Реально такая позиция расчищает почву для другой идеологии и для других мифов: если россияне не способны эффективно распорядиться своим пространством, то на это пространство политическими и экономическими средствами могут претендовать другие силы.

Никто не отрицает, что в годы советской власти были ошибочные решения в отношении размещения ряда производств в Сибири и на Дальнем Востоке. Никто не отрицает, что содержание каждого лишнего человека на Севере стоит государству очень дорого и что нужна научно обоснованная и подкреплённая государственными ресурсами политика переселения избыточного населения с некоторых северных и восточных территорий. Но это не может быть генеральной политикой государства на востоке страны, реализуемой кроме отдельных северных территорий и во всех остальных его регионах. Сибирь крайне неоднородна, и нельзя переносить на всю ее территорию унифициро-

⁹ При этом вопрос о том, кто (человечество? ООН?) мог бы компенсировать России сохранение сибирских территорий в первозданном виде, П.Г. Щедровицким даже не ставится.

ванные выводы о невозможности здесь нормальной жизнедеятельности, о крайне суровом климате, о нецелесообразности развития перерабатывающих производств и т.д.

Идейно близок к рассмотренным выше мифам, которые детально проанализировала Л.В. Мельникова, *миф № 8 – о решительном отказе от теории и практики территориального развития, сформировавшихся в СССР*. Сегодня предлагается выбросить на «свалку истории» теоретические разработки советских регионалистов, равно как и признать ошибочными практику «сдвига производительных сил страны на восток», формирование здесь крупных ТПК, строительство БАМа и т.д. Презрительные термины «госплановская наука» и «госплановское размещение производства» стали синонимами представления о несовременном, нерыночном и ненаучном подходе.

Детальный анализ таких воззрений не входит в нашу задачу в этой статье, отметим лишь следующее. Действительно, многие работы по теории развития и размещения производительных сил при социализме носили описательный и схоластический характер. Действительно, существующая в то время практика централизованного территориального планирования была далека от идеала: часто решения принимались из конъюнктурных или политических соображений и исключительно в контексте «примата народно-хозяйственных интересов»; проблемы комплексного, и особенно социального, развития территорий отходили на второй план (равно как и проблемы, касающиеся системы природоохранных мероприятий, которые должны были сопровождать новое строительство); практически отсутствовали экономические механизмы реализации территориальных планов; система централизованного снабжения по линии Госнаба давала сбои и не способствовала экономному расходованию ресурсов и т.д. Тем не менее именно благодаря «сдвигу производительных сил на восток» страна сумела победить в Великой Отечественной войне, и именно благодаря сибирским ресурсам, которые осваиваются на мощностях, созданных в советское время, Россия сумела накопить сегодня колоссальные золотовалютные запасы, что позволяет решать многие политические и экономические проблемы.

С позиций нынешнего дня можно сказать, что иной альтернативы такому размещению производства во времена существования СССР, по большому счету, попросту не было. Другое дело – какой ценой это было достигнуто. Использование труда заключенных, лишения и самоограничения, которым подвергались миллионы людей, безусловно, не позволяют видеть историю территориального развития Союза ССР «в розовом цвете».

К сожалению, следует констатировать, что в современной России лишь считанные ученые-регионалисты могли бы на равных потягаться в знании особенностей и проблем территориального развития страны с такими выдающимися советскими и российскими учеными, как Н.Н. Колоссовский, Н.Н. Баранский, А.Е. Ферсман, В.И. Малышев, И.Г. Александров, А.Е. Пробст, М.К. Бандман, Р.И. Шнипер, Б.П. Орлов и др.¹⁰ Многие научные и проектные разработки, выполненные в советское время (особенно по развитию энергетических и сырьевых баз на востоке страны), будут еще долго востребованы современной российской практикой.

¹⁰ Особо хотелось бы выделить научные исследования и практические разработки доктора экономических наук, профессора М.К. Бандмана. Его знание проблем Сибири, конкретных цифр и данных, глубина проработки направлений комплексного развития сибирских территорий были воистину уникальными. Думается, что еще далеко не исчерпан потенциал разработанной им теории территориально-производственных комплексов, которая должна наполниться новыми реалиями (в том числе путем интеграции с «кластерным подходом»). Под руководством М.К. Бандмана и с использованием комплекса экономико-математических моделей были проведены уникальные (снова воспользуемся этим термином) исследования по построению научных основ и разработке перспективных направлений развития Нижнего Приангарья и была обоснована соответствующая программа. Авторство этого коллектива по данной проблеме закреплено в многочисленных монографиях и статьях (см., например [13]). Сегодня Программа развития Нижнего Приангарья «поднимается на щит» и является ключевым инвестиционным проектом у администрации Красноярского края, ее основные элементы в точности дублируют разработки М.К. Бандмана. Однако, к сожалению, руководство этого региона не считает целесообразным хотя бы изредка упоминать о вкладе этого выдающегося ученого в развитие Красноярского края. Сегодня у них другие «кумиры» – Институт региональной политики.

Не меньшее сожаление вызывает то, что с распадом СССР, который сопровождался демонтажом плановой системы управления, были ликвидированы и ее достаточно эффективные элементы, а именно, система балансовых обоснований и расчетов и отраслевые проектные разработки. В результате была сильно ослаблена нормативная база, необходимая для принятия решений по размещению крупных хозяйственных объектов, освоению новых месторождений, градостроительству, оптимизации сетей расселения и т.д. Особенно сильно это коснулось научных коллективов, занимающихся вопросами градостроительства и построения схем районных планировок, а ведь это необходимая и имманентная любой экономической системе составная часть государственного и муниципального управления.

В результате современные региональные стратегии разрабатываются на весьма скудной информационной основе. Умозрительные сценарии будущего развития территорий, которые авторы этих стратегий обосновывают без серьезных балансовых расчетов, вряд ли могут составить конкуренцию прошлым разработкам, которые ныне отвергаются, но которые в своей основе имели расчеты перспективных балансов трудовых ресурсов, производственных мощностей предприятий, балансов по теплу и электроэнергии, по свободным промплощадкам и т.д. Но, увы, конъюнктура и рынок консалтинговых услуг, которыми пользуются региональные власти при разработке стратегических документов (здесь монопольное положение занимают примерно пять московских и санкт-петербургских фирм) приводят к тому, что в почете «бойкое перо» и фантазии политолога, но не скрупулезная балансовая работа экономиста. Если же в таких разработках, которые выполняются по заказу региональных администраций, и проводятся сколько-нибудь серьезные прогнозные расчеты с использованием экономико-математических моделей, тут же этим разработкам навешивается ярлык «впервые» или «пионерная работа»¹¹.

¹¹ Член-корреспондент РАН В.И. Суслов и кандидат экономических наук Ю.П. Воронов [14] подвергли суровой критике «Проект 2020: комплексные эффекты новой индустриализации России», который был подготовлен Институтом реги-

Попытки использования только черной краски для всего, что носит клеймо «сделано в СССР», и превозношение заслуг в области «новой российской регионалистики» приводят к тому, что сегодня достаточное распространение получил *миф № 9 – о том, что истинная регионалистика «прописана» лишь в коммерческих консалтинговых центрах и институтах Москвы и Санкт-Петербурга*. Чтобы избежать обвинений в пристрастности, оставим этот миф без комментариев. Время даст объективные оценки работам «традиционных» российских регионалистов и изыскам «младорегионалистов». Отметим лишь, что реальное положение дел в области научного обоснования проблем территориального развития и региональной политики в нашей стране, которое сложилось в период перехода от прошлого Союза ССР к современной России, не столь безнадежно. Серьезные научные коллективы (как правило, работающие в системе Российской академии наук, и не только в ее московской части) стараются творчески использовать позитивный опыт, наработанный в этом направлении в СССР, но трансформировать его как с учетом новых экономических и политических реалий, так и с ориентацией на современные экономические теории (например, институционализм) и на богатый зарубежный опыт регионального развития и регионального управления. В статье «Опыт программных разработок проблем развития Сибири и ее регионов» [15] мы показали это на примере разработок, которые выполняются в Сибирском отделении РАН. Под редакцией докторов экономических наук В.Н. Лексина и А.Н. Швецова в 2000 г. была издана монография «Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990–1999 гг.» [16], которая ре-

ональной политики (Москва), профинансирован администрацией Красноярского края и представлен участникам V Красноярского экономического форума. Хотя авторы данного проекта заявляют, что «это первая публичная попытка рассчитать межотраслевые и межрегиональные эффекты», В.И. Суслов и Ю.П. Воронов доказывают, что это, мягко говоря, не соответствует действительности, что в работе много неоправданных, преувеличенных посылов и что она базируется на серьезных методических неточностях.

ально показала большой потенциал подобных разработок в современной России.

Мы бы не хотели противопоставлять различные исследовательские коллективы и научные школы в современной российской регионалистике (питерскую, новосибирскую и т.д.). Мы против монополизма на истину. Например, при всем критическом отношении к «питерской» модели региональной политики следует высказать признательность ее авторам, поскольку они сумели «всколыхнуть» практику государственного регулирования территориального развития России, которая на рубеже веков оказалась в застойном состоянии. Нужно было делать «хоть что-нибудь» – следуя знаменитому рецепту Ф.Д. Рузвельта, который утверждал, что хуже всего бездействие. Но тогда следует вспомнить и другие слова Рузвельта: «Разумно взять инструмент и испытать его. При неудаче честно признайтесь в этом и попробуйте другой инструмент. Но главное – делайте что-нибудь». Поэтому сейчас совместная задача всех российских регионалистов вне зависимости от принадлежности к той или иной школе – это признать собственные ошибки и найти такой инструмент.

Можно привести и другие примеры мифов в отношении развития Сибири и Дальнего Востока. Некоторые из них упомянула в своей статье Л.В. Мельникова (в том числе основанные на никем не подтвержденных высказываниях М. Тэтчер и М. Олбрайт). Весьма живучим мифом является основанный на непрофессиональных оценках развития Сибири и Дальнего Востока со стороны ряда политиков, руководителей политических движений и фракций, журналистов, политологов *миф № 10 – о «желтой» (китайской) угрозе и о китайском «порабощении» востока России*. Например, ректор одного из сибирских вузов в своем выступлении утверждал, что на территории востока России уже сейчас находится более 6 млн (!!!) китайцев, что наносит колоссальный ущерб экономической и политической безопасности страны. Если учесть, что в настоящее время на всей территории за Уралом проживает около 25 млн чел., абсурдность таких оценок очевидна.

Не останавливаясь на проблеме присутствия Китая на востоке России, отошлем читателя к интервью председателя совета директоров группы «Еврофинанс» М. Юрьева (бывшего заместителя Председа-

дателя Государственной думы РФ), который, в частности, утверждает: «У России нет серьезных оснований опасаться экспансии Китая на Дальний Восток – ни государственной экспансии, то есть попыток прямо завоевать или каким-то иным способом отобрать российские дальневосточные территории, ни ползучей экспансии, то есть неконтролируемой иммиграции, приводящей к заселению этих территорий этническими китайцами в рамках РФ. Наши дальневосточные территории, мягко говоря, мало пригодны для проживания китайцев...» [17]. В качестве основных аргументов М. Юрьев отмечает следующее. Во-первых, на северо-востоке Китая есть свои неосвоенные территории и там тоже идет отток населения. Поэтому не проще ли китайцам освоить свой северо-восток, чем осуществлять «ползучую экспансию» на российский Дальний Восток? Во-вторых, много ли среди китайцев, живущих сегодня на Дальнем Востоке, «истинных иммигрантов, которые поселились навсегда, купили или планируют купить в собственность жилье...? Таких почти нет, все они в основном вахтовики, приезжающие на определенное время заработать денег... Вахтовики же не имеют никакого отношения к экспансии...» [17].

Тем не менее нам представляется, что проблема неконтролируемой китайской миграции на Дальний Восток, конечно, существует (хотя ни один из дальневосточных губернаторов не рассматривает ее как серьезную угрозу для безопасности России, и все они, в свою очередь, говорят о целесообразности использования китайской рабочей силы). Однако эта проблема в большей степени касается эффективности деятельности российской и китайской пограничных и миграционных служб и их взаимодействия, но никак не может быть основным аргументом в пользу ускоренного развития Сибири и Дальнего Востока. Эти аргументы должны исходить из других экономических и геополитических оснований.

При желании можно привести много примеров аналогичных оценок и апокалипсических прогнозов развития Севера и Сибири, предсказаний краха российского федерализма и т.д., которые появляются при одном условии: бездействии и пассивности федеральной власти и авторитетной российской науки по отношению к этим проблемам. Только при таких условиях мифы относительно территориального

развития и региональной политики трансформируются в реальные рифы, затрудняющие поступательное развитие российской экономики и гармоничное развитие всех членов российского общества. Например, рассмотренный выше миф о разорительности для России ускоренного развития Сибири может обратиться в реальность при условии продолжающейся специализации этого макрорегиона только на добыче первичных ресурсов и вывозе их в другие районы страны.

Если же те или иные крупные проблемы территориального развития России долго не решаются, они самивольно или невольно приобретают характер исторических мифов. Например, автор статьи был участником Международного симпозиума «Сибирь и российский Дальний Восток в XXI веке: партнеры в азиатском сообществе», который состоялся в июле 2004 г. в Университете Хоккайдо (Япония). В дискуссии на этом симпозиуме запомнилось выступление профессора Цуйоши Хасегава (Университет Калифорнии в Санта-Барбара, США), который сказал буквально следующее: «Меня не покидает чувство дежа-вю... В выступлениях на симпозиуме говорилось о том, что Сибирь – богатейший регион в мире по масштабам и разнообразию топливно-энергетических и других природных ресурсов. Однако развитие Сибири сдерживает некомплексный характер ее экономики, отставание от европейской части страны по уровню жизни населения, нерешенность проблем транспортного освоения этой территории... Но ведь ровно те же слова я слышал на других конференциях и пять, и десять, и двадцать лет назад...». И по большому счету, возразить этому ученому было нечем.

Вспомним и другое высказывание: «Уж сколько отчетов генерал-губернаторов Сибири я читал и должен с грустью сознаться, что правительство до сих пор ничего не сделало для удовлетворения потребностей этого богатого, но запущенного края. А пора, очень пора». Это резолюция российского императора Александра III, которую он написал на отчете генерал-губернатора Восточной Сибири графа А.И. Игнатьева, обосновывающем необходимость ускоренного развития железнодорожного строительства в Сибири. И это было в 1886 г. Очередное дежа-вю, но уже с более чем вековым интервалом.

Именно поэтому в России сегодня необходима четкая, осознанная и воспринятая всеми слоями власти и общества *государственная политика в отношении Сибири и Дальнего Востока как макрорегионов, имеющих стратегическое значение для России на ее восточном форпосте*¹². Осуществление такой политики не предполагает чрезмерного государственного присутствия в производственной сфере восточных районов и в системе управления. Но самоустранение государства от решения насущных экономических и социальных проблем этих регионов чревато серьезными последствиями в настоящем и будущем. Происходящие в последнее время позитивные изменения в отношении государства к Сибири и Дальнему Востоку (создание в 2007 г. Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей и увеличение финансирования ФЦП «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья», появление крупных сибирских и дальневосточных проектов в программе Инвестиционного фонда, формирование новых инновационных центров в Новосибирске и Томске и т.д.) внушают сдержанный оптимизм. Но для преодоления рассмотренных в статье мифов и ликвидации существующих рифов в региональном развитии России требуются гораздо более серьезные консолидированные усилия власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества.

Литература

1. **Лавров А.М.** Мифы и рифы российского бюджетного федерализма / Институт «Открытое общество». – М.: Магистр, 1997. – 48 с.
2. **Мельникова Л.В.** О риторике региональной науки и региональной политики // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 75–96.
3. **Селиверстов В.Е.** Новая региональная политика России: выбор модели развития // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 4. – С. 15–40.

¹² На необходимость принятия специального федерального закона, регламентирующего политику государства на востоке страны с учетом геополитического значения этих территорий, мы указывали еще в 1996 г. [18].

4. **Щедровицкий П.** Государственная политика регионального развития в РФ: проблемы и перспективы. Формула развития: Сб. статей. 1987–2005. – М.: Архитектура, 2005.

5. **Княгинин В., Перельгин Ю.** Пространственное развитие страны в долгосрочной перспективе // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 1-2. – С. 6–11.

6. **Глазычев В., Щедровицкий П.** Россия: пространственное развитие / Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа. <http://stra.teg.ru/library/32/1> (апрель 2008 г.).

7. **Княгинин В., Щедровицкий П.** Промышленная политика России: кто оплатит издержки глобализации. – М.: Европа, 2005. – 160 с.

8. **Селиверстов В.Е.** Стратегическое планирование в регионах Сибири и институциональные условия и механизмы процессов долгосрочного развития // Экономика Сибири в начале XXI века: методология и методика стратегических разработок. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2007. – С. 8–49.

9. **Hill F., Gaddy C.** The Siberian curse: How communist planners left Russia out in the cold. – Washington: Brookings Institution Press, 2003. – 211 p.

10. **Концепция** Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации / Минрегионразвития России. <http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=184> (март 2008 г.).

11. **Коммерсантъ.** – 2008. – 1 апр.

12. **Щедровицкий П., Тупицын А., Княгинин В.** Стратегия для Сибири. http://archipelag.ru/authors/shedrovicky_petr/?library=1148 (апрель 2008 г.).

13. **Нижнее** Приангарье: логика разработки и основные положения концепции программы освоения региона. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 1996. – 231 с.

14. **Воронов Ю., Суслов В.** Особенности изучения эффектов // Эксперт-Сибирь. – 2008. – № 12 (201). – С. 22–24.

15. **Селиверстов В.Е.** Опыт программных разработок проблем развития Сибири и ее регионов // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1. – С. 263–283.

16. **Проблемы** федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России: Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990–1999 гг. / Под ред. В.Н. Лексина и А.А. Швецова. – М.: УРСС, 2000. – 581 с.

17. «**Я** – сторонник российско-китайского союза»: Интервью с председателем Совета директоров группы «Еврофинанс» Михаилом Юрьевым // Профиль. – 2008. – № 10.

18. **Селиверстов В.Е.** Концептуальные вопросы разработки Федеральной целевой программы «Сибирь» // Регион: экономика и социология. – 1996. – № 4. – С. 3–19.