



УДК 338(571.1/.5)

Байкальская Сибирь в политике регионального развития: ресурсы и возможности*

Ю. В. Елохина, И. В. Олейников

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

В статье рассмотрены актуальные стратегии социально-экономического развития, проанализирована региональная политика федерального центра. Авторы приходят к выводу, что для комплексного развития регионов Байкальской Сибири необходимо поддержание устойчивых международных связей с регионами Китая, Монголии и других азиатских государств.

Ключевые слова: Байкальская Сибирь, международное сотрудничество, региональное развитие, регион.

Проблемы проведения политики регионального развития тесно связаны с проблемой административно-территориального устройства Российской Федерации. После распада Советского Союза не все субъекты Федерации оказались готовы к выстраиванию экономических, политических и иных отношений. Сильные регионы, прежде всего республики и субъекты, богатые природными ресурсами, смогли в 1990-е гг. поддерживать экономическое и социальное развитие за счет интенсификации межрегиональных и даже международных связей. Включение России в мировой рынок стало трамплином для развития таких регионов. Руководству на местах удалось быстро осознать, что от степени развития внешнеэкономических отношений будет зависеть социальная сфера: уровень занятости населения и уровень жизни. Однако в некоторых регионах опыт прошлого продолжал определять экономическое развитие. Отстающие субъекты Федерации вскоре получили статус депрессивных и догоняющих. Отсталость некоторых регионов не преодолена до сих пор: на ее консервацию влияет слабый уровень развития производственных и обслуживающих сфер, низкий уровень жизни. Н. Зубаревич, например, отмечает, что на региональное развитие в совокупности воздействуют следующие факторы: глобализация, унаследованные особенности развития, политика региональных властей, политика федеральных властей [5, с. 27]. И именно сочетание этих факторов определяет положение региона, его успешность в сравнении с другими.

Неоднократно отмечалось, что наличие полезных ископаемых на территории Сибири является залогом успешного развития Российской Федерации,

* Статья подготовлена при финансовой поддержке ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.», госконтракт № 16.740.11.0701.

а также ресурсом заявленной модернизации. Но запасы нефти и газа, а также других природных ресурсов, не только благо. Во многом они предопределяют характер развития экономики данных регионов. Анализируя специальную литературу по международному сотрудничеству российских регионов, следует привести мнение иркутского ученого С. Ф. Шмидта об особенностях положения сибирских регионов в современной мир-системе [8]. Согласно концепции исследователя, сибирские регионы представляют собой двойную периферию, являясь периферией полупериферийного государства – Российской Федерации – и одновременно оказываясь между двумя активными «ядрами» современной экономики – традиционным центром, в который входят США и страны Западной Европы, и новым – к которому относятся страны АТР – Япония, Китайская Народная Республика и страны Юго-Восточной Азии. Таким образом, согласно этой схеме, сибирские регионы и в том, и другом случае выступают в качестве периферии, что и определяет сырьевую направленность их экономики.

Последние годы характеризуются активной разработкой и принятием различных концепций и стратегий, которые должны скорректировать развитие регионов РФ. В основном эти документы рассчитаны на долгосрочную перспективу – до 2020 или до 2025 г. К таким документам относятся, например, «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2009 г.) [6] и «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г.» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 5 июля 2010 г.) [7]. Сам факт того, что программные документы нацелены на долгосрочную перспективу, имеет как положительные, так и отрицательные моменты. С одной стороны, стратегии предусматривают комплексное развитие территорий, но, с другой стороны, на практике некоторые из положений принятых документов могут утратить свою актуальность через несколько лет в связи с экономической нестабильностью, сменой региональной власти и т. д. На основе вышеназванных стратегий рассмотрим подход федеральной власти к развитию регионов Сибири и Байкальской Сибири в частности.

В «Стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона» буквально с первых абзацев выражена обеспокоенность в отношении слабой освоенности и заселенности регионов: на территории, чья площадь составляет 45,2 % от общероссийской, и на которой проживает всего 7,8 % населения страны, наблюдается устойчивая миграция населения в западную часть России [6]. Буквально на первых страницах также делается акцент на ресурсной составляющей региона: «Территория Дальнего Востока и Байкальского региона отличается богатством недр. Здесь находятся (как правило, в труднодоступных районах) крупнейшие месторождения углеводородов, гелия, угля, золота, меди, алмазов, крупные месторождения черных, цветных и редких металлов, фосфоритов, урана, олова, плавикового шпата и других рудных и нерудных полезных ископаемых» [6].

Конкурентных преимуществ у Дальнего Востока и Байкальской Сибири, согласно Стратегии, не очень много: экономико-географическое расположение (путь, соединяющий Европу и Азию), запасы природных ресурсов, протяженность морского побережья и границы. К основным проблемам, которые сдерживают развитие этого огромного региона, авторы отнесли транспортную проблему, экономическую оторванность от остальной части России, слабое развитие по сравнению с территориями соседних стран.

Однако, несмотря на наличие серьезных проблем, связанных с сырьевой направленностью экономики и экспортоориентированностью, Дальний Восток и Байкальский регион являются перспективной площадкой для реализации национальных интересов Российской Федерации в Азиатско-Тихоокеанском регионе, выстраивания успешных отношений с приграничными государствами, прежде всего Китайской Народной Республикой и Монголией.

Стратегия рассматривает преимущества и недостатки, присущие всей территории Дальнего Востока и Байкальского региона, а также отдельных субъектов Федерации. Но всего один абзац этого объемного документа посвящен праву субъектов, находящихся на территории Дальнего Востока и Байкальской Сибири, на привлечение иностранных инвестиций: «Дальний Восток и Байкальский регион имеют весьма благоприятные возможности для продвижения своих интересов путем инвестирования, в том числе по линии среднего бизнеса, расширения присутствия на внутренних рынках стран Северо-Восточной Азии, усиления взаимодействия различных органов власти, включая региональный уровень» [6]. Данное обстоятельство позволяет утверждать о том, что Сибирь и Дальний Восток не рассматриваются в качестве макрорегионов, способных самостоятельно инициировать внешнеэкономическую деятельность, поскольку, по мнению разработчиков стратегий, это противоречит интересам национальной безопасности.

В другой долгосрочной стратегии – «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г.» акцент также делается на ресурсной составляющей экономической жизни региона: «Сибирь, являясь ресурсной кладовой России и всего мира, располагает крупными запасами углеводородного сырья, угля, урана, черных, цветных и драгоценных металлов, древесины, водных и гидроэнергетических ресурсов. Запасы угля составляют 80 % общероссийских запасов, меди – 70 %, никеля – 68 %, свинца – 86 %, цинка – 77 %, молибдена – 82 %, золота – 41 %, металлов платиновой группы – 99 %, гидроэнергетических ресурсов и запасов древесины – более 50 %» [7].

Необходимо отметить, что в самой стратегии под понятием «Сибирь» подразумеваются прежде всего субъекты РФ, входящие в состав Сибирского федерального округа, что свидетельствует о том, что при разработке подобных документов превалирует административная логика, а не ориентация на районирование территории с позиции экономическо-социального подхода.

Анализ текстов стратегий, утвержденных правительством и представляющих официальный подход к развитию территорий, позволяет утверждать о том, что возможности для поступательного развития Сибири рассматриваются, прежде всего, в контексте выгодного географического положения и

объемной ресурсной составляющей. Соответственно, это сказывается на выработке комплексного плана развития территорий, расположенных за Уралом. Таким образом, обширная территория к Востоку от Урала становится заложником своего расположения и ресурсов. Концепции и стратегии развития регионов составляются, исходя из административного деления страны. Также крайне слабое внимание уделяется необходимости установления и развития межрегиональных и международных связей.

Сырьевой фактор в развитии регионов можно и нужно преодолевать. И сделать это можно, в том числе, за счет развития международного сотрудничества регионов. Сибирский федеральный округ (СФО) занимает уникальное геополитическое положение. Он расположен в центральной части Евразии и занимает 30 % от общей площади Российской Федерации. Как отмечает О. В. Плотникова, «южные рубежи СФО совпадают с государственной границей Российской Федерации» [3, с. 257]. Так, субъекты СФО граничат с северными областями Республики Казахстан (Северо-Казахстанской областью, Павлодарской областью и Восточно-Казахстанской областью), с северными областями Китайской Народной Республики (Синьцзян-Уйгурским автономным районом, районом Внутренняя Монголия и провинцией Хэйлунцзян), с северными районами Монголии (Баянхонгор, Увс, Завхан, Чувсгал, Сэлэнгэ, Хэнтий и Дорнод). Таким образом, благодаря наличию протяженной границы, формируется основа для развития приграничного сотрудничества, и параллельно возникает ряд вызовов для Российской Федерации – необходимость контроля государственной границы, а также необходимость управления потоком миграции из государств СНГ и КНР. Следует принять вывод О. В. Плотниковой о том, что «...субъекты СФО граничат преимущественно со слабо развитыми регионами пограничных государств, которые развиваются за счет интенсивного товарообмена с регионами Российской Федерации» [3, с. 258].

Международное сотрудничество регионов Байкальской Сибири с иностранными партнерами в области иностранных инвестиций развивается, но зачастую иностранные капиталовложения осуществляются в сырьевой сектор, ведь строительство промышленных предприятий на территории СФО невыгодно в силу объективных экономических причин – высокой себестоимости продукции, жестких климатических условий, значительных расстояний. Таким образом, перспективным является внешнеэкономическое сотрудничество регионов СФО и Байкальской Сибири со странами АТР в сфере привлечения инвестиций в сферу отечественных высоких технологий. Страны АТР заинтересованы в сотрудничестве с сибирскими предприятиями в областях авиационной промышленности, биотехнологий, материаловедения, энергетики, связи, прикладных научных исследований [3, с. 262]. Привлечение инвестиций в регион декларируется как важная задача в деятельности региональных правительств, однако на практике привлечение инвесторов и капитала реализуется медленно. И причин тому много. Во-первых, необходимо отметить настороженное отношение иностранных компаний к нестабильному российскому экономическому пространству, известному повышенным уровнем коррупции и пережитками бурных 1990-х гг. Немаловажным

фактором, влияющим на объемы иностранных инвестиций, является открытость региональных правительственных и бизнес-структур, как и вся система внешнего позиционирования региона. Кроме того, конкуренция самих сибирских регионов за право считаться «воротами в Азию» или заключить договор с иностранным инвестором, опередив соседний регион, не способствует комплексному развитию Байкальского региона.

Крупные инвестиционные проекты, уже реализуемые или подготовленные к реализации на территории Байкальского региона, в том числе с международным участием, можно разделить на две неравные группы. Первую группу составят проекты, направленные на освоение или переработку природных ресурсов. Такие проекты носят долгосрочный характер, как, например, разработка Верхнечонского нефтегазоконденсатного месторождения в Катангском районе Иркутской области (реализация проекта заявлена до 2050 г.) [2] или развитие Озерного горно-обогатительного и строительство Озернинского металлургического комбинатов в Бурятии (до 2018 г.) [1], в настоящее время реализуемое дочерней структурой ГК «Метрополь» – «Металлы Восточной Сибири». Другая часть проектов связана с объявлением Байкальского региона особой экономической зоной туристско-рекреационного типа, что стало стимулом для правительств Иркутской области и Республики Бурятия для привлечения инвесторов в новые проекты: такие как «Ворота Байкала» (Иркутская область), «Култукский острог» (Иркутская область), создание туристического кластера Тункинской долины Республики Бурятия, создание Центра зимних видов отдыха на Севере Байкала (Республика Бурятия). Но, учитывая то, что эти проекты долгосрочные («Ворота Байкала», например, должен быть реализован к 2028 г.), можно сделать прогноз, что Байкальский регион в ближайшем будущем не превратится в туристско-рекреационный центр, а будет рассматриваться в качестве региона, где по-прежнему выгодно делать вложения в сырьевой сектор и обрабатывающую промышленность. Создание особой экономической зоны туристско-рекреационного типа – главная задача, поставленная федеральной властью перед Байкальским регионом. Однако по-прежнему регион с уникальным природным явлением – озером Байкал – является далеко не самым востребованным туристическим направлением как среди россиян, там и среди граждан иностранных государств. Причин тому несколько, но основные две – неразвитость сектора туристических услуг и высокие издержки на трансфер.

Положительные сдвиги в усилении международного сотрудничества регионов Байкальской Сибири есть. Примером тому может стать «Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 годы)» [4]. Этот документ, принятый для общей координации совместных усилий в сфере регионального развития, является важным шагом к оформлению межрегионального и международного сотрудничества. Во-первых, совместные проекты относятся к самым разным сферам: от сотрудничества в сфере транспорта и обустройства приграничной территории до проектов в гуманитарной сфере, в области охраны окружающей среды. Во-

вторых, документ предусматривает конкретный ряд совместных проектов для территорий КНР и регионов РФ. В частности, сотрудничество между Иркутской областью и регионами КНР подкреплено проектами по созданию комплекса полной переработки древесины, разработке месторождения магнетитов, золото-серебряно-полиметаллических руд, созданию нового предприятия по добыче и розливу экологически чистой воды высшей категории, модернизации цементного завода [4]. Негативным аспектом этого документа является то, что совместные проекты, в первую очередь, касаются сырьевой сферы и сферы промышленности, а его практическая реализация российской стороной затягивается в силу многочисленных бюрократических препон.

Нельзя не заметить, что международное сотрудничество регионов Байкальской Сибири и других регионов Российской Федерации становится очень значимым в отношениях страны с соседними государствами. Год от года международное сотрудничество между регионами, особенно занимающими приграничное положение, интенсифицируется, а значит, требует пересмотра сложившегося подхода и нового содержания со стороны федерального центра. Именно успешное сотрудничество регионов может обеспечить России устойчивое развитие, поэтому международные связи субъектов РФ необходимо расширять и выводить за рамки сотрудничества в сфере освоения природных ресурсов.

Подводя некоторые итоги, отметим, что формирование федеративных отношений на начальном этапе заложило противоречия в развитии регионов, способствовало укреплению неравенства в социально-экономической сфере, закрепило позиции регионов-лидеров. Региональная политика воспринимается в логике административно-территориального устройства государства, что не приводит к успехам в попытках стабилизировать экономическое положение отстающих регионов. Административная логика доминирует и при выработке экономических планов, нивелируя различия в хозяйственной структуре регионов, включенных в одну административную единицу. К негативным аспектам международного сотрудничества регионов РФ можно отнести также наличие конкуренции субъектов Федерации друг с другом вследствие слабой согласованности позиций по вопросам осуществления связей с иностранными контрагентами.

Регионы Байкальской Сибири нацелены на поддержание внешнеэкономических контактов и развитие отношений в культурной сфере, науке и образовании, медицине, туризме. Однако успех предприятий регионов Байкальской Сибири в процессах международного сотрудничества во многом зависит от действий самих предприятий. Для комплексного развития регионов Байкальской Сибири необходима их интеграция в мировое пространство, поддержание устойчивых международных связей с регионами КНР, Монголии и других азиатских государств. В среднесрочной перспективе необходима постепенная диверсификация экономической базы регионов Байкальской Сибири, переориентация экономики, основывающейся лишь на разработке сырьевых и энергоресурсов, которую также можно осуществить за счет разгерметизации регионов и более интенсивных международных контактов в гуманитарной и культурной сфере.

1. Крупные инвестиционные проекты, реализуемые и планируемые к реализации на территории Республики Бурятия [Электронный ресурс]. – URL: http://www.dvforum.ru/2009/invest_proekt.aspx
2. Крупные инвестиционные проекты, реализуемые на территории Иркутской области [Электронный ресурс]. – URL: www.dvforum.ru/invest/irkutsk.doc
3. *Плотникова О. В.* Международное сотрудничество регионов : концептуальные подходы / О. В. Плотникова. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 2005. – 356 с.
4. Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 годы) [Электронный ресурс]. – URL: www.irkutsk.cn/site/uploads/File/Programm.doc
5. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? / Независимый ин-т соц. политики. – М. : Pomatur, 2005. – 278 с.
6. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/346/
7. Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/sibir_dev/
8. *Шмидт С. Ф.* Сибирь в перспективе мир-системного анализа // Восточносибирский регионализм: социокультурный, экономический, политический и международный аспекты / сост. Д. В. Козлов. – Иркутск, 2001. – С. 10–15.
1. Large investment projects implemented or planned to be carried out in the Republic of Buryatia [On-line resource]. – URL: http://www.dvforum.ru/2009/invest_proekt.aspx
2. Large investment projects carried out in the Irkutsk region [On-line resource]. – URL: www.dvforum.ru/invest/irkutsk.doc
3. *Plotnikova O. V.* International cooperation of regions: conceptual approaches / O. V. Plotnikova. – Novosibirsk : Publishing house of the Siberian branch of RAS, 2005. – 356 p.
4. Program of cooperation between regions of Far East and Eastern Siberia of the Russian Federation and North-East of the People's Republic of China (2009–2018) [On-line resource]. – URL: www.irkutsk.cn/site/uploads/File/Programm.doc
5. Regions in Russia: What is current social situation? / the Independent Institute of Social Policy. – M. : Pomatur, 2005. – 278 p.
6. Strategy of social and economic development of Far East and the Baikal Siberia up to 2025 [On-line resource]. – URL: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/346/
7. Strategy of social and economic development of Siberia up to 2020 [On-line resource]. – URL: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/sibir_dev/
8. *Shmidt S.* Siberia in perspective of the world-systems analysis // Eastern Siberian regionalism: social, economic, political and international aspects / compiled by D. V. Kozlov. – Irkutsk, 2001. – P. 10–15.

Baikal Siberia in Regional Development Policy: Resources and Opportunities

Yu. V. Elokhina, I. V. Oleynikov

Irkutsk State University, Irkutsk

The article considers current strategies of social and economic development and analyzes regional policy pursued by federal authority. The authors conclude that for an integrated development the regions of the Baikal Siberia need to maintain sustained international relations with the regions of China, Mongolia and other Asian states.

Key words: the Baikal Siberia, international cooperation, regional development, region.

Елохина Юлия Валерьевна – кандидат исторических наук, преподаватель кафедры мировой истории и международных отношений исторического факультета Иркутского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1, тел. 8(3952) 241974, e-mail: julflower@yandex.ru

Elokhina Yulia Valerievna – Candidate of Historical Sciences, Lecturer of the Department of World History and International Relations, the Faculty of History of the Irkutsk State University, 664003, Irkutsk, Karl Marx St., phone 8(3952)241974, e-mail: julflower@yandex.ru

Олейников Илья Васильевич – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры политологии и истории исторического факультета Иркутского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1-410б, тел. 89500600051, e-mail: ilyavasilich@yandex.ru

Oleynikov Ilya Vasilyevich – Candidate of Historical Sciences, Senior Lecturer of the Department of Political Sciences and History, the Faculty of History of the Irkutsk State University, 664003, Irkutsk, Karl Marx St., 1-410 b, phone 89500600051, e-mail: ilyavasilich@yandex.ru