

Несколько тезисов к национальной программе развития Дальнего Востока

По сообщениям СМИ, не так давно полпред президента в ДФО Ю.П. Трутнев [поручил](#) Министерству по развитию Дальнего Востока организовать сбор мнений жителей региона, с тем чтобы выяснить, как они видят его развитие. Соответствующая национальная программа должна быть сформирована согласно указанию, данному президентом России В.В. Путиным в выступлении на ВЭФ-2018. Эта инициатива представляется крайне интересной, ниже – несколько слов о контексте подготовки программы и о том, что в неё было бы полезно внести.

Чего хочет государство

Идея «спросить у местных» достаточно нова, ведь ранее Минвосток обходился своими силами и мнением дальневосточных экспертов особенно не интересовался. Причины её появления не названы, но возможно, есть сомнения в полноте информации, которой пользуются министерство и его подведы. Пока они оперируют с неким идеальным объектом под названием «Дальний Восток», с моделью, которая каким-то образом соотносится с реальной территорией, но ей не является. Поэтому инструментарий, рассчитанный из параметров идеального объекта, может не давать планируемых результатов при применении к реальному материалу с неизвестной морфологией. Попытки же игнорировать свойства материала, как показали недавние выборы, могут иметь довольно негативные последствия, способные затормозить мегапроект развития.

Начнём с того, что представления государства и населения региона о развитии последнего существенно различаются. Актуальная позиция государства по развитию региона артикулирована в ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» до 2018 г., которая ставила целью «...*формирование условий для ускоренного развития Дальнего Востока, превращения его в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой, в структуре которой преобладают высоко-технологичные производства с высокой добавленной стоимостью*». На реализацию программы первоначально планировалось потратить 3,5 трлн руб., главным образом, внебюджетных. Сведений о результатах её выполнения пока нет, но есть все основания полагать, что запланированные показатели не были достигнуты, как и во всех предыдущих (советских и российских) программах развития макрорегиона.

Современная интерпретация целеполагания по отношению к региону такова: Дальний Восток сегодня – это плацдарм «разворота на восток» российской экономики (хотя некоторые экономисты считают этот вектор не новой парадигмой, а вынужденным шагом в условиях исчерпания возможностей наращивания экспортных доходов на европейских рынках). Основным направлением государственной политики последних 15 лет было «встраивание» России в Азиатско-тихоокеанский регион через интеграцию Дальнего Востока в экономические процессы этого региона («транснациональный ресурсный транзит», по определению академика П.А. Минакира), проще говоря – создание инфраструктуры для поставок в страны северо-восточной Азии нефти, газа, угля, леса и рыбы. На это были ориентированы проекты строительства нефте- и газопроводов, портовых терминалов и модернизация железной дороги. Недавнее [решение](#) Правительства РФ о выделении 8,4 млрд на развитие Дальнего Востока вполне укладываются в эту же логику: предполагается достроить мост через Амур (факт постройки моста не в Благовещенске, а в глухой тайге позволяет считать его новым каналом вывоза в КНР приамурского леса и полезных ископаемых), расширить транспортные коридоры «Приморье-1» и «Приморье-2», обеспечить развитие Игналинского ГОКа (уголь) и строительство ЦБК в Хабаровском крае, а также модернизировать Хабаровский аэропорт.

Новые проекты последних лет - «Звезда», ВНХК, НЗМУ и АГХК – свидетельствуют о смещении направления развития от транзита сырья к «вторичной индустриализации», ставке на развитие переработки, переделов и повышение добавленной стоимости производства. Тренд на

наращивание транзитной инфраструктуры никуда не делся, но реализуется уже за счет ресурсов частных компаний.

Замеряется развитие по таким параметрам, как рост населения на территории и увеличение производства ВРП. Исходной посылкой для постановки задач служат сравнение состояния дел в ДФО с другими регионами России (по среднероссийским показателям) и сопоставление с соседними китайскими провинциями, результатом чего должно стать не только расширение восточно-азиатского экспорта, но и активизация местной хозяйственной жизни, сопровождаемая ростом доходов и налоговых отчислений. Подзадачами являются развитие инфраструктуры и рост внутреннего рынка за счет увеличения численности населения.

Инструменты развития

Для России встраивание в восточно-азиатский центр экономического роста затруднён низким уровнем институциональной и инфраструктурной обеспеченности дальневосточных субъектов. Поскольку возможности для интеграции предопределены географией и природными ресурсами – то есть, сводятся к транзиту и поставкам сырья – то ждать от азиатских инвесторов размещения производства в регионе и, тем более, каких-то вложений в создание его инфраструктуры не приходится. Поэтому государство формирует коллективного агента развития в лице Минвостокразвития, КРДВ, ФРДВ и других учреждений, чья задача – запустить на специально выделенных «территориях опережающего развития» (ТОР) процесс захода «инвесторов» и локализации производств. Это могут быть и российские, и иностранные компании, проекты могут быть какими угодно (кроме добычи сырья), поскольку основным показателем выступает объем вложенных средств. В отсутствие крупных промышленных инвесторов из-за рубежа государство привлекает в регион госкорпорации и крупный бизнес для реализации больших проектов, экономические обоснования которых не всегда очевидны. Сходные льготы могут получить и резиденты «Свободного порта Владивосток». Для привлечения в регион дополнительного населения запущена процедура раздачи «дальневосточных гектаров», на которых получатели могут заниматься сельским хозяйством или туристическим бизнесом.

Практика применения ТОРов как экономических анклавов, где должны концентрироваться инвестиции, уже имеет в регионе определенную историю, и позволяет сделать некоторые выводы, главный из которых – [отсутствие](#) видимых экономических эффектов от применения данного инструмента. Возможно, потому что прошло слишком мало времени, а возможно - из-за применения его не совсем по назначению и без соблюдения инструкции. Проблематика особых зон хорошо [описана экономистами](#), выделяющими четыре типа решаемых ими задач: а) привлечение прямых иностранных инвестиций, б) снижение высокого уровня безработицы, в) поддержка проводимой в стране масштабной экономической реформы и г) опробование новых стратегий и подходов развития экономики. Подобные задачи, насколько можно судить, разработчиками законов о ТОР и «Свободном порте Владивосток» не ставились. Исследователи также отмечают «проблему информированности», возникающую в странах с высокой политической централизацией при создании ОЭЗ: чиновники, проектируя зону с особым правовым и налоговым режимом, обычно не располагают достаточными для выполнения этой задачи знаниями о важных особенностях рынка и общества, которые могут повлиять на успех ОЭЗ. В результате, планирование ОЭЗ оказывается неудачным, а снижение налогового бремени вместо взрывного роста производства ведёт к неэффективному распределению экономической деятельности в регионе: в ТОРы приходят не иностранные компании, избегающие инвестиций в условиях высоких экономических рисков, а российские бизнесмены, не находящие на национальном рынке лучшей альтернативы для увеличения прибыли.

Следствий у этого процесса несколько: во-первых, вместо планируемого прихода в ТОР производителей из Восточной Азии, которые должны были бы выпускать здесь продукцию для

последующего экспорта на рынки третьих стран, мы видим в основном дальневосточные компании, работающие на местный рынок и получающие нерыночные преимущества перед коллегами, не вошедшими в ТОР. Редкие иностранные резиденты также заняты не производством на экспорт, а входением через ТОР на внутренний рынок региона, усиливая риски для местных производителей. Во-вторых, есть проблема мультипликативного эффекта роста экономики, который ТОРы должны производить в месте дислокации: его следует ожидать в том случае, если стратегия межрегиональной и межотраслевой кооперации окажется для резидентов выгоднее, чем специализация и конкуренция. Пока преобладает вторая тенденция: по отзывам местных бизнесменов, крупные «якорные инвесторы» не формируют вокруг себя пул из местных подрядчиков/поставщиков, предпочитая работать со своими. Среди подрядчиков крупнейших инвесторов ТОР Приморского края - «Звезды» и «Русагро» - практически нет приморских компаний, подряды уходят уже имеющимся партнерам и фирмам, аффилированным с менеджментом корпораций. Потребности в рабочей силе также закрываются не за счет найма местных работников, а путём завоза их из других регионов (отчасти это происходит в силу отсутствия на месте кадров нужной квалификации). Не в лучшем положении оказалась и местная власть, у которой забрали территорию без гарантий роста налогов и занятости, так как в ряде случаев местный малый бизнес от соседства с ТОРом не процветает, а разоряется.

Что касается «дальневосточного гектара», то упование на него, как на способ привлечения в регион населения из западной части страны, изначально не было оправданным. Современный опыт бесплатного предоставления земли (например, в Канаде) показывает, что раздача участков не является для властей средством удержания и привлечения населения: таким способом решается задача перехода к экономике, соответствующей меньшей населённости региона. Добавим, что в Канаде такая политика реализуется при ограничении количества участков в рамках одного муниципалитета и с тщательным отбором претендентов. В сельском хозяйстве сегодня наблюдается тенденция укрупнения земельных активов, что справедливо и для Дальнего Востока: желающим всерьёз заняться фермерством в зоне рискованного земледелия нужны одна-две тысячи га, а на одном гектаре можно построить разве что модную среди футурологов вертикальную ферму. Туризм в отсутствие инфраструктуры и потенциальных клиентов тоже не выглядит хорошей бизнес-идеей. Закономерно, что историй запуска бизнес-проектов приезжими - единицы, а большинство получателей составляют местные жители, у которых есть на эту землю конкретные планы и ресурсы.

Интересы населения

90-е годы были для Дальнего Востока периодом деиндустриализации, и к 2000-м оставшееся без контроля/поддержки государства население выстроило в освободившемся экономическом пространстве свои легальные, полуполюгальные и нелегальные бизнесы (или промыслы, в определении С.Г. Кордонского), связанные либо с добычей и продажей природных ресурсов, либо с трансграничными операциями, либо с сервисом. Доля предпринимателей и самозанятых, по некоторым оценкам, достигала 25% от экономически активного населения. Последовавшее в 2010-е возвращение государства с его масштабными инвестициями и сопутствующей армией контролёров, согласно [гипотезе](#) профессора Л.Е. Бляхера, для этой части населения означало слом части промыслов или снижение нормы их доходности. Классический пример - бизнес по поставкам японских автомобилей, который обеспечивал работой и приличными доходами несколько сот тысяч человек, и его разрушение усилиями государства не прошло бесследно: многими дальневосточниками оно воспринимается как внешняя непреодолимая и безликая сила, интересы которой имеют мало общего с их повседневной жизнью, и ничего хорошего от него ждать не стоит.

Для бюджетной и наёмной части населения все эффекты от индустриального и постиндустриального развития отсрочены на десятилетия, его мало волнуют геополитика и

геоэкономика государства, а базовыми ценностями являются а) выживание в предлагаемых (весьма непростых) условиях, и б) обустройство в этих же условиях максимально комфортной жизни. Если спросить этих людей о развитии, то они, скорее всего, скажут – это зарплаты, дороги, электричество, водопровод, пристойное жильё. Вероятно, упомянут больницы и школы. С точки зрения этого набора ценностей население пока не получает от «проектов развития» заметного улучшения качества жизни: масштабные вложения в инфраструктуру Владивостока не стали драйвером принципиальных изменений в экономике края; наличие газопровода не привело к газификации местного жилья; угольные терминалы являются источниками загрязнения пляжной зоны (вызывая протесты населения в Находке), и т.д. Вакансии на новых предприятиях, как правило, требуют специфических квалификаций, которыми местное население в массе своей не обладает – от нефтехимика до работника космодрома, такие кадры корпорации привлекают по своим сетям, либо их приходится искать по всей стране Агентству по развитию человеческого капитала. Работа попроще местным тоже не гарантирована: скажем, строителей инвесторам выгоднее завозить из-за рубежа, как это в массовом порядке происходило при сооружении объектов к Саммиту АТЭС 2012 года.

Зоны общих интересов

Итак, сложилась ситуация, в которой государство, поставив целью развитие региона, не может обеспечить его только своими силами, а бизнес не находит такую модель развития привлекательной. При этом понятно, что развитие дальневосточной экономики возможно только за счёт разделения функций между несколькими участниками: государство отвечает за инвестиции в структурные проекты (дороги, порты, энергетика), частный бизнес берётся за остальное. Вероятный выход – включить бизнес, не относящийся к госкорпорациям, в обсуждение условий, на которых он готов в мегапроекте участвовать.

Полагаем, что предоставленный шанс следует использовать для корректировки мегапроекта в целях повышения КПД бюджетных затрат и достижения синергии усилий государства и бизнеса. Навскидку, представляются актуальными следующие шаги. Нужно синхронизировать строительство инфраструктуры в ТОР с планами компаний-резидентов; провести оценку эффективности «институтов развития» и установить режим их коммуникации с местными органами власти; предоставить субъектам и муниципалитетам возможность участвовать в управлении ТОРами; изменить шаблон договора о резидентстве в ТОР, внося в него нормы о привлечении местного бизнеса к реализации «якорных» проектов. В программе «дальневосточного гектара» было бы полезно выставить фильтр для желающих его получить - например, к заявлению должны прилагаться бизнес-план и подтверждение наличия средств для запуска бизнеса. В нацпрограмму должны быть включены меры по созданию комфортной бизнес-среды. Для населения по-прежнему важны такие вещи, как доступ к коммунальным благам, транспортная мобильность и возможность получения доходов, обеспечивающих достаточное качество жизни в рамках местной экономики.

В завершение стоит сказать пару слов о важных мегатрендах. Дальний Восток оказался в ситуации «дважды догоняющего развития»: азиатские соседи бегут очень быстро, поэтому темпы роста в субъектах ДФО должны быть выше средне-российских. При этом нужно одновременно достраивать индустрию и начинать строить пост-индустрию: считается, что обеспечить постиндустриальное развитие на неиндустриализированной территории невозможно (правда, жители Саха-Якутии с этим не согласны, и, не дождавшись моста через Лену, строят на вечной мерзлоте ИТ-технопарк). Здесь уместно вспомнить тезис Петра Щедровицкого, высказанный им в лекциях о системах разделения труда (СРТ) во Владивостоке в июле этого года: он охарактеризовал ТОР и СпВ как места горизонтальных СРТ (то есть, цепочек создания продукции), стратегия создания которых не коррелирует со стратегией создания вертикальных СРТ (цепочек создания знаний) в АТР – т.н. «знаниевых кластеров». Единственный кластер такого рода

планируется создать на о. Русский, для Дальнего Востока это шанс интегрироваться в инфраструктуры «третьей промышленной революции» в АТР, поэтому в его проектирование должны включаться местные игроки (ДВО РАН, ДВФУ, дальневосточные высокотехнологичные компании). Иначе, регион рискует застрять в позиции поставщика сырья и/или локальной промплощадки, занятой производствами, размещение которых слабо связано с географическими и экономическими характеристиками территории.

Статья опубликована 30.10.2018 на портале Eastrussia: <https://www.eastrussia.ru/material/dalний-vostok-s-narodnym-ottenkom/>