

Из сибиряков в дальневосточники: широк простор и долг путь

З.Б.-Д. ДОНДКОВ, доктор экономических наук. E-mail: dzorikto@mail.ru
Бурятский научный центр СО РАН, Улан-Удэ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы и перспективы развития Республики Бурятия и Забайкальского края в составе Дальневосточного федерального округа. Исследованы изменения административно-территориального статуса Бурятии и Забайкалья на протяжении последних 100 лет. Проведен анализ участия двух регионов в программах развития Дальнего Востока в плановой экономике и в постсоветском периоде. Определен значительный разрыв в федеральном финансировании программных мероприятий между сибирскими и дальневосточными субъектами России. Выявлена тенденция снижения финансовой поддержки забайкальских регионов в рамках федеральной целевой программы развития Дальнего Востока. Изучены проблемы и перспективы интеграции обоих регионов в экономическое пространство Дальнего Востока. Определены объективные и субъективные факторы отставания Республики Бурятия от Забайкальского края в использовании режима территории опережающего социально-экономического развития.

Ключевые слова: Республика Бурятия; Забайкальский край; Дальний Восток; экономическое районирование; федеральная целевая программа; Минвостокразвития; территория опережающего развития; инвестиционные проекты; инфраструктура

Включение Республики Бурятия и Забайкальского края в состав Дальневосточного федерального округа (ДФО) было неожиданным и вызвало неоднозначные мнения у экспертов и жителей двух субъектов Российской Федерации¹. Оба региона традиционно считались сибирскими. Однако их история и развитие тесно связаны и с Дальним Востоком. Символично, что первыми столицами Дальневосточной республики были Верхнеудинск (Улан-Удэ с 1934 г.) и Чита.

До середины XIX века Забайкалье находилось на периферии государственных интересов Российской империи. Ключевым фактором, сдерживавшим его экономическое развитие, являлось

¹ Бессмысленная мера или светлое будущее. Что думают эксперты о «присоединении» Бурятии и Забайкалья к Дальнему Востоку [Эл. ресурс]. URL: <https://www.infpol.ru/179535-bessmyslennaya-mera-ili-svetloe-budushchee-cto-dumayut-eksperty-o-prisoedinenii-buryatii-i-zabaykal/> (дата обращения: 16.04.2019); «Неплохо жилось» и в Сибири: жители Бурятии противятся переходу в ДФО [Эл. ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/2515222.html> (дата обращения: 18.04.2019).

отсутствие надежных транспортных коммуникаций, обеспечивающих поставку производимой в регионе продукции на внутренний и внешний рынки. В силу этого вывоз продукции в центральную часть страны ограничивался в основном пушниной и золотом. Подавляющая доля малочисленного населения Забайкалья была занята в натуральном хозяйстве, включая кочевое животноводство. До 1860-х годов для российских товаров фактически был закрыт рынок Китая.

Экономическая и геополитическая значимость региона стала возрастать в связи с освоением Дальнего Востока и развитием российско-китайского экономического взаимодействия. В условиях бездорожья решающее значение приобрело развитие транспортных коммуникаций. Открытие судоходства по Амуру и его притокам обеспечило возможность масштабной отправки людских и материальных ресурсов на восток.

Забайкалье стало форпостом развития торгово-экономических отношений России и Китая. По территории региона проходили основные маршруты Великого чайного пути, по которым осуществлялась поставка китайского чая, российской пушнины, ткани и кожаных изделий. Объем товарных потоков между странами резко увеличился со строительством Китайско-Восточной железной дороги, проходившей по территории Маньчжурии и соединявшей Читу с Владивостоком и Порт-Артуром.

Масштабное освоение огромных территорий востока России стало возможным после завершения строительства Транссибирской магистрали. В довоенные годы были построены крупнейшие промышленные предприятия Бурятской АССР и Читинской области, включая улан-удэнские авиационный и паровозоремонтный заводы, читинские кожевенный и шубный заводы, предприятия энергетики, горнодобывающей промышленности, пищевой индустрии.

При строительстве производственных объектов учитывалось приграничное положение регионов. Размещение в Улан-Удэ крупнейших в СССР мясокомбината и фабрики первичной обработки шерсти было обусловлено поставками мяса и шерсти из соседней Монголии. Строительство южного участка Транссиба до станции Наушки и Улан-Баторской железной дороги обеспечило надежное транспортное сообщение с Монголией и севером Китая. В настоящее время этот участок железной дороги, соединяющей

три страны, является центральным маршрутом экономического коридора Китай – Монголия – Россия.

Бурятия и Забайкальский край в административно-экономическом районировании России

Административно-территориальный статус Бурятии, и особенно Забайкалья, на протяжении последних 100 лет неоднократно менялся (табл. 1).

Таблица 1. Этапы административно-территориального устройства Бурятии и Забайкалья (1920–2018 гг.)

Административно-территориальная единица макроуровня	Административный центр	Период
Дальневосточная республика	Верхнеудинск	06.04.1920–10.1920
	Чита	10.1920–15.11.1922
Дальневосточная область	Хабаровск	15.11.1922–04.01.1926
Дальневосточный край	Хабаровск	04.01.1926–30.07.1930
Восточно-Сибирский край	Иркутск	30.07.1930–05.12.1936
Восточно-Сибирская область	Иркутск	05.12.1936–26.09.1937
Сибирский федеральный округ	Новосибирск	13.05.2000–03.11.2018
Дальневосточный федеральный округ	Владивосток	с 03.11.2018

Так, в первые годы советской власти территория Забайкалья в различном статусе поочередно входила в состав дальневосточных и восточносибирских территориальных образований, создаваемых по принципу матрешки. До 1937 г. в стране имела место четырехуровневая иерархия регионов: СССР – союзная республика – край/ область – область/округ.

В первые годы после Гражданской войны и утверждения советской власти в России на территории Забайкалья и Дальнего Востока была создана независимая Дальневосточная республика (6 апреля 1920–15 ноября 1922), которая выполняла роль буферного государства между Советской Россией и Японией. В 1922 г. она вошла в состав РСФСР в качестве Дальневосточной области, включавшей в себя пять губерний и Бурят-Монгольскую автономную область [История..., 2018. С. 107]. В 1926 г. ДВО была упразднена, образованные на территории Забайкалья Читинский и Сретенский округа первоначально входили в состав вновь созданного Дальневосточного края с административным центром

в г. Хабаровске, а в 1930 г. были переподчинены Восточно-Сибирскому краю со «столицей» в г. Иркутске.

Знаковым для Забайкалья стало принятое в марте 1934 г. решение о создании Читинской области в составе Восточно-Сибирского края. Вместе с тем эта административная единица просуществовала меньше года и была упразднена в связи с разукрупнением края². Районы Читинской области были переданы в непосредственное подчинение края. Статус самостоятельного субъекта в составе РСФСР Забайкалье получило в сентябре 1937 г., когда Восточно-Сибирская область была разделена на Иркутскую и Читинскую области³.

В отличие от Забайкалья Бурятия не входила в состав дальневосточных территориальных образований РСФСР. Бурят-Монгольская АССР, созданная в 1923 г., была в составе Восточно-Сибирского края в течение всего периода его существования с 1930 по 1936 гг.

Современные границы Бурятии и Забайкалья сформировались в 1937 г. С тех пор оба региона сохраняли статус отдельных субъектов РСФСР, а затем Российской Федерации.

В период возрождения совнархозов (1957–1965 гг.)⁴ была предпринята попытка децентрализации управления экономикой страны на основе административно-экономического районирования [Тимошенко, 2015. С. 704]. В 1963 г. на территории Иркутской и Читинской областей, Бурятской АССР был создан Восточно-Сибирский Совнархоз с административным центром в Иркутске [Мерцалов, 2013. С. 99]. Его деятельность, связанная с управлением местными предприятиями промышленности и строительства, продолжалась недолго и закончилась в 1965 г. в связи с начавшейся экономической реформой, упразднением совнархозов и возвратом к отраслевому принципу планирования.

Это привело к тому, что в дальнейшем экономическое развитие каждого из трех восточносибирских регионов характеризовалось общими чертами. Продукция предприятий местной

² Постановление ВЦИК от 07.12.1934 «О разукрупнении Западносибирского и Восточносибирского краев и образовании новых областей в Сибири».

³ Постановление ЦИК СССР от 26 сентября 1937 года «О разделении Восточно-Сибирской области на Иркутскую и Читинскую области».

⁴ Первые Советы народного хозяйства существовали в СССР в 1917–1922 гг.

промышленности предназначалась в основном для внутреннего потребления. Деятельность крупных предприятий, напрямую подчинявшихся отраслевым министерствам, как правило, не сопровождалась тесной кооперацией даже на территории одного региона. Реальные экономические связи были в инфраструктурных отраслях, включая энергетику. Например, принятие решений о строительстве таких крупных объектов, как Гусиноозерская ГРЭС и Тугнуйский угольный разрез, согласовывалось с руководством соседних регионов. С реформированием энергетики России и выделением независимой энергокомпании ОАО «Иркутскэнерго» взаимодействие между регионами в этой отрасли резко сократилось.

В целом за период с 1922–2018 гг. административные образования, существовавшие на территории современного Забайкальского края, находились в составе дальневосточного макрорегиона менее восьми лет, а Бурятии вообще там не было. Таким образом, для обоих субъектов Федерации с 2018 г. начался новый этап развития.

Забайкальские регионы в программах развития Дальнего Востока

Вместе с тем включение Республики Бурятия и Забайкальского края в состав Дальневосточного федерального округа не было случайным. На протяжении последних десятилетий сложилась уникальная ситуация: два российских региона, традиционно относившихся к Сибири⁵, были объектами стратегического планирования развития Дальнего Востока.

В 1987 г. была принята «Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года», в которую были включены мероприятия по развитию различных отраслей народного хозяйства и социальной сферы в целом и по конкретным регионам. Выделение отдельного раздела по развитию производительных сил в зоне БАМ являлось отражением важности железнодорожной магистрали, как ключевого элемента, объединяющего

⁵ Республика Бурятия и Читинская область входили в состав Восточно-Сибирского экономического района (см. Общероссийский классификатор экономических регионов. М.: Издательство стандартов, 2000).

территории, входящие в состав макрорегиона. На наш взгляд, именно строительство Байкало-Амурской магистрали стало одним из ключевых аргументов для включения этих регионов в программу по Дальнему Востоку.

Данная программа стала первым документом, в котором совместно рассматривались вопросы развития Дальнего Востока и двух восточносибирских регионов. С распадом СССР и разрушением плановой системы хозяйствования ее действие прекратилось [Минакир, 2007. С. 23].

К середине 1990-х годов экономическая ситуация на Дальнем Востоке резко ухудшилась [Минакир, Прокапало, 2017. С. 15]. Причем в силу ряда обстоятельств на Дальнем Востоке негативные тенденции переходного периода проявились сильнее, чем на остальной территории страны. Индекс промышленного производства в 1995 г. составил здесь лишь 46% к уровню 1990 г. Резко усилился отток населения в центральные регионы России и в бывшие союзные республики. С учетом быстрого экономического развития стран Восточной Азии, в первую очередь КНР, это вызывало большую обеспокоенность федеральной власти.

В этих условиях по инициативе межрегиональной Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» в 1995 г. была разработана, а в 1996 г. принята «Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы» (далее – ФЦП). Программа неоднократно менялась: по ней вышло 24 постановления Правительства РФ⁶, сама она продлевалась последовательно до 2010 г.,⁷ 2013 г.,⁸ а затем и до 2018 г.⁹ Каждая из ее редакций фактически являлась отдельной программой, отличавшейся не только периодом действия, но и целями и задачами, составом объектов планирования, объемами финансирования.

⁶ Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/136/?yover=2006> (дата обращения: 16.06.2019).

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2003 г. № 758.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2007 г. № 801.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 1128.

В ФЦП-2010 объектами планирования были Дальний Восток и Забайкалье¹⁰. Государственным заказчиком-координатором выступило Министерство экономического развития и торговли РФ. Были поставлены весьма размытые и общие цели, включая создание экономических условий для устойчивого развития макрорегиона; формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата; развитие социальной сферы. Государственная бюджетная поддержка была довольно скромной. В качестве основного источника финансирования рассматривались внебюджетные средства. По Республике Бурятия, Читинской области и Агинскому Бурятскому автономному округу федеральное финансирование предусматривалось для реализации ряда проектов по созданию инфраструктурных и социальных объектов. Доля указанных субъектов РФ в общем объеме средств из федерального бюджета составила лишь 9,1% (табл. 2).

Таблица 2. Основные характеристики трех редакций ФЦП

Наименование редакции ФЦП	Количество запланированных мероприятий			Объем финансирования из федерального бюджета, млн руб.		
	Дальний Восток	Респ. Бурятия	Забайк. край	Дальний Восток	Респ. Бурятия	Забайк. край
«Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 и до 2010 года»*	378	32	56**	26360,2	1416	1228,1**
«Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года»	220	17	26**	300899,7	16201,8	9169,7**
«Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»***	69	2	1	123039,71	6266,3	1632,8

* Без учета мероприятия «Содержание дирекции Программы».

** Суммарные данные по Читинской области и Агинскому Бурятскому автономному округу.

*** Без учета межрегиональных проектов.

Следует отметить невысокий уровень выполнения мероприятий программы. По мнению автора, во многом по причине отказа от федерального финансирования. Так, в Республике Бурятия

¹⁰ Понятие «Забайкалье» в контексте ФЦП включает в себя Республику Бурятия и Забайкальский край.

до сих пор не начато освоение Озерного колчедано-полиметаллического месторождения в Еравнинском районе. В Забайкальском крае не удалось вывести на проектную мощность Жирекенский горно-обогатительный комбинат в Чернышевском районе, провести реконструкцию Петровск-Забайкальского металлургического завода. Отсутствие своевременной поддержки привело к тому, что в настоящее время оба предприятия не работают.

Впрочем, ряд проектов, для которых в ФЦП-2010 предусматривалось госфинансирование, тоже не был реализован. В Бурятии не были построены четыре малых ГЭС в Курумканском и Баргузинском районах. До сих пор не решен вопрос о сооружении второго энергоблока Улан-Удэнской ТЭЦ-2, а реконструкция взлетно-посадочной полосы аэропорта г. Улан-Удэ была завершена лишь в декабре 2018 г.¹¹

В последующей ФЦП-2013 государственным заказчиком – координатором программы стало Министерство регионального развития. Основной упор был сделан на формирование инфраструктуры.

К приоритетным направлениям программы было отнесено развитие топливно-энергетического и транспортного комплексов, инженерной инфраструктуры и социальной сферы. Резко (более чем в 10 раз) возросли объемы финансирования за счет средств федерального бюджета.

В Республике Бурятия в рамках данной программы были построены и реконструированы инфраструктурные объекты, обеспечивающие экологическую устойчивость Байкальской природной территории; проведена реконструкция республиканской клинической больницы, детской многопрофильной клинической больницы, центра восточной медицины; завершено строительство физкультурно-спортивного комплекса, республиканского стадиона, здания драматического театра. Вместе с тем заявленные в ФЦП проекты по строительству Мокской ГЭС и железнодорожной линии Могзон – Озерное с перспективой выхода железной дороги на станцию Уоян Байкало-Амурской магистрали остались не реализованными.

Ряд крупных проектов по развитию транспортной и коммунальной инфраструктуры, энергосетевого хозяйства, строительству

¹¹ Новая ВПП в аэропорту Байкал откроется 12 декабря [Эл. ресурс]. URL: <https://tass.ru/v-strane/5854308> (дата обращения: 16.06.2019).

и реконструкции объектов здравоохранения в рамках ФЦП реализован в Забайкальском крае.

Вместе с тем подавляющая часть господдержки по-прежнему направлялась в регионы Дальнего Востока. Совместная доля Республики Бурятия, Читинской области и Агинского Бурятского АО в общем объеме федеральных субсидий по ФЦП-2013 составила лишь 8,4%.

В 2013 г. срок действия ФЦП был продлен до 2018 г. Очередным государственным заказчиком – координатором программы стало Министерство РФ по развитию Дальнего Востока. В отличие от предыдущих редакций, в ФЦП-2018 была поставлена конкретная цель: развитие транспортной и энергетической инфраструктуры. В состав объектов планирования вошла дополнительно Иркутская область, из-за чего изменилось и название программы – ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года». Участие Республики Бурятия и Забайкальского края в ФЦП стало еще менее значительным. Из 69 проектов, запланированных в программе, лишь два были реализованы в Бурятии: реконструкция взлетно-посадочной полосы аэропорта Улан-Удэ и реконструкция участков автомобильных дорог. В Забайкальском крае в мероприятия ФЦП вошли лишь строительство и реконструкция участков автодорог регионального и местного значения. Доля двух субъектов РФ в общем объеме средств из федерального бюджета уменьшилась по сравнению с предыдущими редакциями ФЦП, составив 5,79% (табл. 3).

Таблица 3. Показатели финансирования ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»*

Макрорегион/ регион	Всего, млн руб.	Средства федерального бюджета, млн руб.	Удельный вес в сумме средств из федерального бюджета, %	Средства феде- рального бюджета на душу населе- ния, тыс. руб.
Дальний Восток и Байкальский регион	173519,6	136509,51	100,0	12,72
Дальний Восток	156057,3	123039,71	90,13	19,72
Байкальский регион	17462,3	13469,8	9,87	3,00
Республика Бурятия	6363,6	6266,3	4,59	6,44
Забайкальский край	1814,2	1632,8	1,20	1,49

* Без учета межрегиональных проектов.

Реализация рассмотренных редакций программы позволила забайкальским регионам решить ряд вопросов развития инфраструктуры и социальной сферы. Вместе с тем в программе изначально была и в дальнейшем усилилась дифференциация по уровню государственной поддержки между дальневосточными субъектами РФ и Республикой Бурятия и Забайкальским краем (ранее – Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ).

По объему средств федерального бюджета на душу населения Республика Бурятия в три раза отставала от регионов Дальнего Востока, а Забайкальский край – в 13 раз! В рамках ФЦП два сибирских региона так и не стали полностью «своими» на Дальнем Востоке. Не способствовала этому и смена государственных заказчиков – координаторов программы. В 2007 г. эти функции были переданы от Министерства экономического развития и торговли РФ Министерству регионального развития России, а в 2013 г. – Министерству Российской Федерации по развитию Дальнего Востока.

Следует отметить важность и особое место дальневосточной ФЦП среди других федеральных целевых программ. Во-первых, она является одной из немногих программ федерального значения, предназначенных для развития отдельных территорий, включая Северный Кавказ, Крым и г. Севастополь. Во-вторых, в отличие от Стратегий развития отдельных макрорегионов и субъектов РФ, указанная ФЦП при всех ее недостатках предусматривает реальное финансирование из средств федерального бюджета. Вместе с тем данная программа во всех ее редакциях, по сути, представляет собой набор достаточно разрозненных проектов, в основном направленных на решение конкретных задач по вывозу сырьевых ресурсов, развитию объектов социальной сферы.

Между Сибирью и Дальним Востоком

Республика Бурятия и Забайкальский край одновременно являются членами двух межрегиональных объединений: Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» и Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток

и Забайкалье». Это расширяет возможности лоббирования интересов двух регионов с позиций как сибирских, так и дальневосточных территорий.

Двойственность положения двух сибирских регионов усилилась с созданием в 2012 г. отдельного ведомства, осуществляющего на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ – Министерства РФ по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития) [Лексин, 2014. С. 36]. Хотя вышеназванные федеральные целевые программы включали в объекты планирования Бурятию и Забайкалье, новое министерство объективно было заинтересовано в развитии в первую очередь «своих подопечных» дальневосточных регионов. Проблемы сибирских территорий для него не являлись приоритетными и отошли на второй план.

Разрыв по уровню государственной поддержки усилился еще больше, когда полномочный представитель Президента России в ДФО был назначен заместителем Председателя Правительства РФ (2013 г.). В составе Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, возглавляемой Председателем Правительства России (далее – Правительственная комиссия)¹² он лоббировал в первую очередь интересы регионов ДФО.

Такое положение дел не устраивало руководство восточно-сибирских регионов. Они неоднократно ставили вопрос о включении в состав правительственной комиссии своих представителей¹³. В 2014 г. такое решение было принято Правительством РФ¹⁴, однако полномочия Минвостокразвития официально не распространялись на территорию Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края. Данный вопрос поднимался на заседаниях Совета по вопросам развития Дальнего Востока

¹² Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2013 г. № 810 «О Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока».

¹³ Дмитрий Медведев провёл встречу с главами регионов России в рамках форума «Сочи-2014» [Эл. ресурс]. URL: <http://m.government.ru/all/14867/#ilk> (дата обращения: 11.05.2019).

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2014 г. № 1453 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

и Байкальского региона при Совете Федерации¹⁵, а также в Государственной думе¹⁶.

Включение в 2019 г. Республики Бурятия и Забайкальского края в состав Дальневосточного ФО позволило кардинально решить проблему их двойственного положения и «легитимности» в программах развития Дальнего Востока. На «новичков» распространены законодательные нормы и механизмы государственной поддержки, действующие в ДФО. У них появились дополнительные возможности развития, включая патронаж Минвостокразвития, финансирование мероприятий в рамках государственных и национальных программ (проектов), использование специальных механизмов развития в виде территории опережающего социально-экономического развития (ТОР) и режима «свободный порт Владивосток».

Новые возможности и старые проблемы в составе ДФО

В ноябре 2018 г. был создан Проектный офис по интеграции Республики Бурятия и Забайкальского края в экономическое пространство Дальнего Востока (ДВ)¹⁷. В него вошло руководство двух регионов, сотрудники Минвостокразвития и работники институтов развития Дальнего Востока: АО «Корпорация развития Дальнего Востока», «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта», «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке», «Фонд развития Дальнего Востока».

В Забайкальском крае активно взялись за создание ТОР. В рамках единой территории опережающего развития «Забайкалье» создаются шесть площадок: «Северное Забайкалье»,

¹⁵ Заседание Совета по вопросам развития Дальнего Востока и Байкальского региона при Совете Федерации на тему «О вопросах законодательного обеспечения развития Дальнего Востока и Байкальского региона» 23 марта 2018 г. [Эл. ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/yCWSbMvaU7L8sqJYH9e7n5hKlgSBWMen.pdf> (дата обращения: 16.05.2019).

¹⁶ Вопросы к «правительственному часу» на заседании Государственной думы 11 января 2017 года, предложенные фракцией «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной думе [Эл. ресурс]. URL: http://www.komitet2-1.km.duma.gov.ru/upload/site24/Minvostokrazvitiya_otvety_na_voprosy.pdf (дата обращения: 16.05.2019).

¹⁷ Интеграция Бурятии и Забайкалья в экономическое пространство ДФО идет по плану [Эл. ресурс]. URL: https://minvr.ru/press-center/news/21264/?sphrase_id=977936 (дата обращения: 15.06.2019).

«Западное Забайкалье», на востоке, юге и в центре края, а также в Читинской агломерации¹⁸. На них планируется реализация 18 инвестиционных проектов, находящихся в глубокой степени проработки и отражающих экономические приоритеты региона: горнодобывающие, лесоперерабатывающие и агропромышленные производства, транспортно-логистическую деятельность. Предполагаемый объем инвестиций составит 315 млрд руб., включая 27 млрд руб. государственной поддержки на строительство инфраструктуры. Планируется создать 18900 рабочих мест¹⁹.

В Республике Бурятия на территориях Кабанского и Кяхтинского районов создана ТОР «Бурятия»²⁰. Планируется реализация инвестиционных проектов по строительству птицеводческого комплекса и таможенно-логистического терминала. Ожидается, что объём частных инвестиций превысит 5,5 млрд руб. и будет создано около 900 рабочих мест²¹.

Строительство инженерной и транспортной инфраструктуры ТОР «Бурятия» будет финансироваться из внебюджетных источников.

Столь значительное различие между двумя регионами в масштабах использования нового инструмента развития территорий, на наш взгляд, вызвано действием нескольких факторов.

К объективным причинам следует отнести наличие особого режима хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории, к которой относится подавляющая часть Бурятии. Это ограничивает возможности развития минерально-сырьевого, лесопромышленного и агропромышленного секторов экономики республики [Потапов, Добровенский, 2016. С. 154]. Кроме того, Республика Бурятия значительно уступает Забайкальскому краю по перспективам развития транспортно-логистической деятельности, так как не имеет прямого выхода на транспортные магистрали Китая.

¹⁸ Александр Осипов: «Шесть площадок создадут в крае в рамках ТОР «Забайкалье» [Эл. ресурс]. URL: <http://www.xn-80aaaac8algcgbck3f10q.xn-plai/news/aleksandr-osipov-shest-ploshchadok-sozdadut-v-krae-v-ramkah-tor-zabaykale/> (дата обращения: 15.06.2019).

¹⁹ Материалы пресс-конференции «Дальний Восток: точки роста – 2019» [Эл. ресурс]. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/21022/> (дата обращения: 19.06.2019).

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2019 года № 760 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Бурятия».

²¹ Создана территория опережающего социально-экономического развития «Бурятия» [Эл. ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/37040/> (дата обращения: 19.06.2019).

В числе субъективных причин следует назвать тот факт, что еще в 2017 г. правительством Забайкальского края совместно с Минэкономразвития РФ был разработан проект комплексного плана социально-экономического развития региона до 2030 года, включавший 159 мероприятий²². Очевидно, что результаты, полученные при его разработке, были использованы для формирования единой ТОР «Забайкалье». Кроме того, временно исполняющим обязанности губернатора Забайкальского края стал Александр Осипов, до этого работавший первым заместителем министра Минвостокразвития, естественно предположить, что он хорошо разбирается во всех тонкостях и механизмах формирования ТОР.

Одним из последствий включения Республики Бурятия и Забайкальского края в состав ДФО является выделение средств на социальную инфраструктуру. В 2019–2021 гг. Республике Бурятия планируется выделить 6 млрд руб. на реализацию 73 проектов, а Забайкальскому краю – 9,425 млрд руб. на 72 мероприятия²³.

Увеличение расходов на социальную сферу, безусловно, положительно скажется на качестве жизни населения обоих регионов. В этом смысле его нельзя не приветствовать. Тем не менее в связи с этими планами возникают и некоторые опасения как у экспертов, так и у ряда руководителей регионального и муниципального уровня. Как известно, консолидированные бюджеты Республики Бурятия и Забайкальского края находятся в сильной зависимости от безвозмездных поступлений из федерального бюджета. Их доля в доходах бюджета Республики Бурятия на 2020 г. составляет 61,2%, а в Забайкальском крае – 44,3%²⁴.

²² Проект комплексного плана развития Забайкалья передан в аппарат Правительства РФ [Эл. ресурс]. URL: <https://tass.ru/sibir-news/4257558> (дата обращения: 20.06.2019).

²³ Юрий Трутнев провёл заседание подкомиссии по вопросам реализации инвестиционных проектов на Дальнем Востоке Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона [Эл. ресурс]. URL: <http://government.ru/news/36044/> (дата обращения: 20.06.2019).

²⁴ Закон Республики Бурятия от 13.03.2020 г. № 907-VI «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия “О республиканском бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.”».

Закон Забайкальского края от 27.03.2020 г. № 1799-33К «О внесении изменений в Закон Забайкальского края “О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 гг.”».

Ввод в строй новых социальных объектов (больниц, школ, детских садов, домов культуры, спортивных сооружений) неизбежно приведет к дополнительным расходам регионального и муниципальных бюджетов, что при стагнации собственных налоговых и неналоговых поступлений обернется еще большим напряжением в региональных бюджетах, в которых и так не хватает средств для стимулирования экономического развития.

Путь двух традиционно сибирских регионов на Дальний Восток был долгим и непростым. Важнейшим фактором их стремления стать «дальневосточными» явились программы приоритетного развития Дальнего Востока, подкрепленные федеральным финансированием. К сожалению, Бурятия и Читинская область (в дальнейшем Забайкальский край) долгое время оставались в этих программах на правах «примкнувших», что не самым лучшим образом сказывалось на объемах получаемых средств. С включением Республики Бурятия и Забайкальского края в состав Дальневосточного федерального округа у «новичков» появились новые возможности.

По всей видимости, стартовые условия лучше у Забайкальского края, который исторически и географически ближе к Дальнему Востоку. На наш взгляд, по объективным и субъективным факторам он в большей степени готов к использованию новых механизмов развития, включая территории опережающего социально-экономического развития.

Вместе с тем, как отмечает П. А. Минакир: «...необходимо время для наблюдения и регистрации вероятных эффектов как для самих “новых” субъектов, так и для округа в целом» [Минакир, 2019. С. 16]. Открытым остается вопрос: удастся ли Республике Бурятия и Забайкальскому краю воспользоваться новыми возможностями или они останутся на периферии развития Дальнего Востока?

В целом включение двух регионов в состав Дальневосточного федерального округа позволило реализовать отдельные проекты по развитию социальной сферы, охране окружающей среды, строительству и модернизации объектов транспортной и энергетической инфраструктуры. Определенные положительные импульсы может обеспечить использование новых механизмов

и институтов регионального развития, включая территории опережающего социально-экономического развития. Вместе с тем возможные положительные эффекты смены «прописки» Республики Бурятия и Забайкальского края весьма ограничены. Увеличение экономической независимости регионов, создание новых рабочих мест, повышение собственной налоговой базы требуют принятия дополнительных мер развития.

Литература

История Дальнего Востока России. Т. 3. Кн. 2. Владивосток: Дальнаука, 2018. 656 с.

Лексин В. Н. Региональная политика России и ее «восточный вектор» // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2014. Т. 7. № 4. С. 33–48.

Мерцалов В. И. Эволюция совнархозовской реформы 1957–1965 гг. и вопросы районирования в Восточной Сибири // Известия Иркутского государственного университета. Серия: История. 2013. № 1. С. 86–100.

Минакир П. А. Дальневосточные институциональные новации: имитация нового этапа // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 7–17. DOI: 10.14530/se.2019.1.007–017. ORCID: 0000-0002-5451-5662.

Минакир П. А. Региональные программы и стратегии: Дальний Восток // Регион: экономика и социология. 2007. № 4. С. 19–31.

Минакир П. А., Прокапало О. М. Российский Дальний Восток: экономические фобии и геополитические амбиции // ЭКО. 2017. № 4 (514). С. 5–26.

Потапов Л. В., Добровенский Ю. П. Проблемы охраны озера Байкал и социально-экономического развития БПТ (эколого-экономический анализ) // Вестник Бурятского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук. 2016. № 3. С. 151–157.

Тимошенко А. И. Совнархозовская реформа как попытка децентрализации управления экономикой СССР: сибирский региональный аспект // Историко-экономические исследования. 2015. Т. 6. № 4. С. 702–724.

Статья поступила 25.06.2019.

Статья принята к публикации 07.07.2019.

Для цитирования: Дондков З.Б.-Д. Из сибиряков в дальневосточники: широк простор и долг путь // ЭКО. 2020. № 8. С. 31–47. DOI: 10.30680/ЕССО0131-7652-2020-8-31-47.

Summary

Dondokov, Z. B.-D., Doct.Sci. (Econ.), Buryat Scientific Center, SB RAS, Ulan-Ude

From Siberians to Far Easterners: Wide Open is the Space and Long is the Way

Abstract. The paper reviews problems and prospects of Republic of Buryatia and development of the Trans-Baikal Territory as part of the Far Eastern Federal District. The author considers changes in the administrative and territorial status of Buryatia and Transbaikalia over the last 100 years and analyzes participation of the two regions in development programs of the Far East in the planned economy and in the post-Soviet period. A significant gap is identified between the Siberian and Far Eastern regions of Russia in the federal funding of program activities. The paper also reveals a tendency to reduce financial support for projects implemented in the Trans-Baikal regions under the federal target program for the development of the Far East. The study concerns problems and prospects of integration of both regions into the economic space of the Far East. The author identifies objective and subjective factors of the backlog of the Republic of Buryatia from the Trans-Baikal Territory in using the regime of the territory of advanced socio-economic development.

Keywords: *Republic of Buryatia; Trans-Baikal Territory; the Far East; economic zoning; the federal target program; Ministry of Eastern Development; territory of advanced development; investment projects; infrastructure*

References

History of the Far East of Russia. (2018). Vol. 3. B. 2. Vladivostok: Dal'nauka. 656 p. (In Russ.).

Leksin, V.N. (2014). Regional Policy of Russia and its "Oriental Vector". *Problemyj analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*. Vol. 7. No. 4. Pp. 33–48. (In Russ.).

Mercalov, V.I. (2013). Evolution of the economic reform of 1957–1965. and zoning issues in Eastern Siberia. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istorija*. No. 1. Pp. 29–36. (In Russ.).

Minakir, P.A., Prokapalo, O.M. (2017). Russian Far East: economic phobias and geopolitical ambitions. *ECO*. No. 4 (514). Pp. 5–26. (In Russ.).

Minakir, P.A. (2007). Regional programs and strategies: the Far East. *Region: Ekonomika i Sociologiya*. No. 4. Pp. 19–31. (In Russ.).

Minakir, P.A. (2019). Far Eastern institutional innovations: imitation of a new stage. *Prostranstvennaya ekonomika*. Vol. 15. No. 1. Pp. 7–17. (In Russ.). DOI: 10.14530/se.2019.1.007–017. ORCID: 0000-0002-5451-5662.

Potapov, L.V., Dobrovenskij, Yu.P. (2016). Problems of protection of Lake Baikal and socio-economic development of the BNT (environmental-economic analysis). *Vestnik Buryatskogo nauchnogo centra Sibirskogo otdeleniya Rossijskoj akademii nauk*. No. 3. Pp. 151–157. (In Russ.).

Timoshenko, A.I. (2015). Sovnarkhoz reform as an attempt to decentralize management of the USSR economy: Siberian regional aspect. *Istoriko-ekonomicheskie issledovaniya*. Vol. 6. No. 4. Pp. 702–724. (In Russ.).

For citation: Dondokov, Z. B.-D. (2020). From Siberians to Far Easterners: Wide Open is the Space and Long is the Way. *ECO*. No. 8. Pp. 31-47. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-8-31-47.