

СИБИРЬ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

SIBERIA AREA IN REGIONAL POLITICS

А.Г. Бреусова

A.G. Breusova

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

В статье анализируется положение Сибири с точки зрения обеспеченности основными ресурсами развития. Подчеркивается, что отсутствие целостной концепции региональной политики приводит к потере территориями Сибири основного ресурса развития – человеческого капитала.

In the article position of Siberia area from the point of view of security is analyzed by the basic resources of development. It is emphasized that in global economy the human capital acts as the main resources. Further basic limiting factors of development of Siberia area come to light.

Ключевые слова: Сибирь, глобализация, Омская область, перспективы развития, человеческий капитал, инфраструктура, природные ресурсы, политика выравнивания, политика поляризованного развития.

Keywords: Siberia, globalization, the Omsk's region, development prospects, the human capital, an infrastructure, natural resources, a policy of alignment, the politician of the polarized development.

В основе современного экономического роста лежат творческая инициатива и научно-технический прогресс. В целом XXI в. – век бурного роста тех отраслей экономики, которые связаны с развитием искусственных интеллектуальных ресурсов. В этих условиях все большую значимость приобретает преимущество высококвалифицированных работников в общем состоянии интеллектуального потенциала нации, региона, муниципального образования. Таким образом, в современных условиях конкурентоспособность регионов РФ обеспечивается не столько наличием значимых природных ресурсов, сколько человеческим потенциалом и процессами воспроизводства и тиражирования знаний. Кроме того, процессы глобализации заставляют и регионы, и страну задуматься о количестве и качестве населения, а также создании оптимальной пространственной структуры РФ с точки зрения системы расселения. В связи с последним обстоятельством остановимся на функционировании региона с позиции концепции регион – социум.

Подход к региону как социуму (общности людей, живущих на определенной территории) выдвигает на первый план региональной политики воспроизводство социальной жизни и развитие системы расселения. Воспроизводство социальной жизни включает в себя воспроизводство населения, трудовых ресурсов, образования, здравоохранения, окружающей среды и развитие системы расселения. При этом данный подход шире экономического, поскольку уровень и качество жизни зависят от экономического положения территории, а экономическое положение зависит от качества человеческих ресурсов. В современном мире конкурен-

ция идет не столько в сфере экономики, сколько в сфере идей, технологий и стратегий. В региональной политике России, наоборот, человеческий фактор недооценивается, еще серьезнее эта проблема выглядит на стадии необходимости перехода к инновационному развитию. Проанализируем особенности Сибири с точки зрения привлекательности территории для высококвалифицированной рабочей силы, способной создавать «прорывные технологии» и высокотехнологичные продукты.

Привлекательность территории выражается в оценке качества жизни. В экономической литературе для обобщающей характеристики качества жизни используется целая система показателей, включающая три основных блока:

качество населения (здоровье и образование);

возможности самообеспечения (уровень дохода, среднемесячная заработная плата, возможность трудоустройства);

базовые характеристики условий жизни (состояние природной и социальной среды).

При этом для населения на первый план выходят такие факторы, как среднемесячная заработная плата и возможность профессиональной самореализации. Для проведения оценки возможности профессиональной самореализации нужны особо чувствительные методики измерения, поскольку данные статистики не отражают подобные характеристики. Поэтому остановимся на анализе неравенства условий самообеспечения по уровню дохода. Представление об уровне среднедушевых доходов населения и их изменение по федеральным округам дает таблица 1.

Таблица 1

**Соотношение среднедушевых доходов федеральных округов
со среднероссийским уровнем (уровень доходов РФ = 1)***

Округ	Год		
	2007	2006	2005
Центральный	1,36	1,38	1,37
Северо-Западный	1,05	1,07	1,11
Южный	0,69	0,69	0,67
Приволжский	0,79	0,79	0,77
Уральский	1,19	1,2	1,16
Сибирский	0,81	0,83	0,83
Дальневосточный	1,06	1,07	1,09

* Рассчитано на основе [6].

Таким образом, в 2005–2007 гг. в трех из семи федеральных округов, в том числе и в Сибирском, среднедушевые доходы были ниже, чем в среднем по России. При этом, по подсчетам, только компенсация негативных климатических условий занимает 20 % по сравнению с европейской частью России. В результате несложных расчетов на основе данных таблицы можно подсчитать, что в реальности доход сибиряка отстает от дохода жителя европейской части РФ минимум в 1,8 раза, без учета поясного коэффициента. В целом, с точки зрения обеспеченности, соседи Сибирского федерального округа выглядят более привлекательными: и в Уральском федеральном округе и в Дальневосточном федеральном округе среднедушевые доходы превышают среднероссийский показатель. Однако в самом Сибирском федеральном округе развитие регионов весьма дифференцировано. Выделяется Томская область, которая относится к регионам с высоким уровнем развития. Красноярский край остается лидером сибирской экономики. По большинству показателей он опережает своего основного соперника – Кузбасс. Совокупный объем производства промышленности этих двух регионов составляет больше половины всего промышленного оборота Сибирского федерального округа в целом. Да и по другим позициям они, как правило, делят первое-второе места в округе с существенным отрывом от остальных регионов. Лишь по таким показателям, как объем продукции сельского хозяйства, объем экспорта, Омская область входит в тройку лидеров. По среднемесячной заработной плате среди регионов Сибирского федерального округа Омская область занимает срединное положение, отставая

от регионов-лидеров на 20–30 % по среднемесячной заработной плате.

Остановимся на оценке обеспеченности основными социальными услугами и развитии отраслей социальной инфраструктуры. Для анализа выберем показатель объема инвестиций в отрасли социальной инфраструктуры, поскольку уровень медицинского обслуживания зависит напрямую от оснащенности медицинской техникой, что требует достаточно крупных вложений. При этом как отмечает Т.Г. Ратьковская «уровень оснащенности в Сибирском и Дальневосточном округах должен быть выше среднероссийского уровня и плотно заселенных территорий в силу больших пространств, разбросанности поселений и транспортных проблем» [4, с. 61]. Следовательно, и объем инвестиций в отрасли социальной инфраструктуры должен быть высоким.

Анализ данных таблицы 2 показывает, что инвестиции в основной капитал по отраслям образования и здравоохранения в Сибирском федеральном округе ниже, чем в среднем по РФ и округ занимает одно из последних мест в РФ. Наглядно видны значительные инвестиции в Уральском федеральном округе, где уровень инвестиций в два раза выше, чем в среднем по стране. Северо-Западный федеральный округ по инвестициям в образование и здравоохранение также отстает от среднероссийского уровня, но уровень среднедушевых доходов здесь выше среднероссийского. Таким образом, Сибирский федеральный округ, с точки зрения привлекательности условий проживания, проигрывает и в уровне среднедушевых доходов, и в уровне развития социальной инфраструктуры.

Таблица 2

**Инвестиции в основной капитал по образованию
и здравоохранению в 2005–2007 гг., тыс. руб.***

Округ	Средний приток инвестиций в основной капитал за 2005–2007 гг.		Инвестиции по видам экономической деятельности на душу населения, тыс. руб.					
			2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Образование	Здравоохранение	Образование	Здравоохранение	Образование	Здравоохранение	Образование	Здравоохранение
Центральный	0,74	0,62	0,35	0,42	0,70	0,68	1,15	0,77
Северо-Западный	0,46	0,58	0,26	0,32	0,38	0,52	0,74	0,91
Южный	0,42	0,79	0,25	0,52	0,36	0,65	0,65	1,2
Приволжский	0,54	0,81	0,4	0,53	0,47	0,77	0,74	1,12
Уральский	1,15	1,20	0,81	0,83	1,26	1,22	1,37	1,53
Сибирский	0,45	0,57	0,25	0,39	0,44	0,53	0,65	0,78
Дальневосточный	0,80	0,79	0,56	0,48	0,72	0,70	1,1	1,18
РФ	0,68	0,81	0,38	0,48	0,58	0,71	1,08	1,25

* Рассчитано на основе [5; 6].

С точки зрения состояния природной среды Сибирь имеет свои плюсы, связанные с низкой освоенностью территории, наличием значительных запасов питьевой воды и неосвоенных пространств. Но состояние природной среды оказывает лишь незначительное воздействие на выбор места жительства, выдвигая на первый план уровень среднедушевых доходов

и инфраструктурную обустроенность систем мест расселения.

Следовательно, неравенства в условиях жизни между федеральными округами очевидны. Результатом действия основных факторов привлекательности территории для проживания является миграционное движение населения, которое представлено в таблице 3.

Таблица 3

Миграционный прирост, убыль населения [1]

Федеральный округ	Миграционный прирост (+), убыль (-) населения, человек	
	2007	2006
Центральный	+162544	+139039
Северо-Западный	+24304	+18051
Южный	+35012	+9097
Приволжский	+18245	-1301
Уральский	+19188	+7828
Сибирский	-3511	-18026
Дальневосточный	-15915	-22369

Как следует из анализа таблицы, миграционная убыль характерна только для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. И как уже было подчеркнуто ранее, подобные процессы связаны в том числе с отсутствием государственного регулирования социального развития территорий. При этом территории Сибири и Дальнего Востока граничат с территорией полуторамиллиардного Китая.

К началу реформ Сибирь немного уступала по своей экономической мощи только Центральной России. Но с 1986 по 1992 г. в Западной и Восточной Сибири рождаемость снизилась на 37–40 %, что больше, чем в целом по России, рост смертности достиг 3–10 %. Естественный прирост населения за 1985–1992 г. сократился в Западной Сибири в 11,8 раза, в Восточной Сибири – в 5,8 раза. Началась миграция насе-

ния в европейскую часть страны. Хотя с 1861 по 1917 г. население края выросло в 2,5 раза. Специализация РФ на углеводородах сегодня вызывает приток населения, но только на территории, где осуществляется добыча. Подсчитано, что для освоения всех углеводородных запасов региона достаточно 5 млн. человек. Отсюда становится понятным, что освоение новых месторождений не способно изменить неблагоприятную демографическую тенденцию и вызвать значительный приток населения в Сибирь. Соответственно, с точки зрения емкости рынка, Сибирь всегда будет проигрывать по инвестиционной привлекательности и развитию. Анализ карты плотности населения показывает: Сибирь – это узкая полоска освоенного пространства от Оренбурга и Кургана через Тюмень, Омск, Новосибирск, Кемерово на юг Красноярского края и север Алтайского и далее от Иркутска до Забайкалья, включая отдельные очаги системы расселения (Томск, Якутск, Магадан). Поэтому понятна огромная роль Транссибирской магистрали в освоении Сибири и ее низкая инвестиционная привлекательность ввиду отсутствия коммуникаций и низкой численности населения. Как подчеркивает А. Потемкин, «глобализирующейся экономике необходимы прежде всего рынки сбыта, а значит, потребители... Таким образом, противоречие между огромной территорией, богатыми природными ресурсами и отсутствием адекватного потребительского рынка уже отбрасывает территорию на обочину развития» [3, с. 13]. Мощные производительные структуры не пойдут на территории с низкой численностью населения и невысокими среднедушевыми доходами, поскольку отдача от инвестиций в этом случае будет мала, а транспортные и энерготарифы велики в силу удаленности от европейских рынков сбыта и природно-климатических условий. По прогнозам, если базовые установки региональной по-

литики не изменятся, к 2025 г. в Сибирском округе останется 17 млн жителей, причем это будут старики, не имеющие возможности уехать. И разрабатывая стратегии развития РФ, регионов РФ нельзя оставлять без внимания проблему малой освоенности, низкой плотности расселения на территории Сибири и Дальнего Востока. В этом вопросе важную роль должна играть миграционная политика. Неславянские народы ближнего зарубежья вызывают серьезные проблемы на рынке труда, поскольку значительно снижают цену рабочей силы, в результате местные рабочие остаются без заработка, а в экономике происходит колоссальный приток неквалифицированных рабочих. Ускоренное разрушение квалифицированной рабочей силы является серьезным ограничителем экономического развития страны. Как подчеркивает М.Г. Делягин, «квотирование должно идти по требуемым для РФ специальностям и по наличию высшего образования» [2, с. 28]. Важным источником миграции в Сибирь является население Европейской России. Но государство сегодня отказалось от значимых проектов, способных повернуть миграционные потоки в Сибирь, соответственно данный источник фактически имеет нулевой потенциал.

Важным источником экономического развития региона является образовательный уровень занятого населения. Миграционная убыль отрицательным образом сказывается на качестве человеческих ресурсов, поскольку наиболее грамотные в профессиональном плане специалисты мигрируют в Европейскую часть РФ в поисках наиболее привлекательных условий жизни и более высоких доходов. Следовательно, регионы теряют главный ресурс инновационного развития. Проследим по федеральным округам долю занятых в экономике, имеющих высшее и незаконченное высшее образование, и представим в виде таблицы 4.

Таблица 4

Доля занятых в экономике, имеющих высшее и незаконченное высшее образование в 2001–2004 г., % [4, с. 64]

Федеральный округ	2001		2002		2004	
	%	Место в РФ	%	Место в РФ	%	Место в РФ
РФ	25,1		25		25,6	
Центральный	29,1	1	29,2	1	29,8	1
Северо-Западный	26,4	3	27,3	2	27,7	2
Южный	24,2	4–5	24,8	4	24,3	4–5
Приволжский	21,4	7	21,9	6	21,8	7
Уральский	22,2	6	20,6	7	22,66	6
Сибирский	24,2	4–5	23	5	24,3	4–5
Дальневосточный	26,2	2	25,8	3	26,2	3

Как следует из анализа таблицы в целом в Сибирском федеральном округе доля занятых в экономике, имеющих высшее и незаконченное высшее образование, ниже, чем в среднем по РФ. Но во всех регионах Сибирского федерального округа число учащихся вузов с 1998 по 2004 г. увеличилось значительно. При этом, как подчеркивает Т.Г. Ратьковская, Омская область почти достигла среднероссийского показателя и в 2004 г. вышла на четвертое место в Сибири, обогнав Красноярский край. Одной из причин увеличения числа учащихся вузов в Омской области является относительно низкая стоимость обучения. В целом данная ситуация является сильной стороной и Омской области, и федерального округа, но потенциальным риском в этом случае является отток квалифицированных кадров за пределы области и Сибирского федерального округа в регионы с более высоким уровнем жизни. Таким образом, для создания условий инновационного развития территорий РФ основной целью региональной политики должно быть создание равных условий жизни, формирование комфортной среды проживания, создание равных возможностей в осуществлении гражданами социальных и экономических прав независимо от места проживания. При этом значительно усиливает неравномерность развития концентрация созданной добавленной стоимости по месту регистрации компаний и проведение финансовой политики в интересах европейской части РФ.

После анализа качества жизни в Сибири, остановимся на основных парадигмах региональной политики и их влияния на положение Сибири. Как известно, основными направлениями региональной политики являются политика выравнивания уровней развития и политика поляризованного развития. Политика выравнивания – это поддержка отдельных регионов в целях ускоренного развития путем перераспределения средств федерального бюджета в их пользу на определенный период времени за счет других регионов. Объективными основаниями для ее проведения являются экологические катастрофы, экономическая депрессия, неблагоприятные условия и т. д. Примером проведения политики выравнивания является приоритетное финансирование восточных земель Германии после ее объединения в начале 1990-х гг. Политика выравнивания строилась на том основании, что рассредоточенное размещение промышленного потенциала по территории страны приведет к созданию собственной производственной базы в каждом городе или населенном пункте и, следовательно,

поможет удержать в них местное население от миграции в высокоразвитые регионы. Выравнивание в европейской практике называют политикой смягчения, поскольку понятно, что выравнивать территории полностью между собой невозможно. Политика поляризованного развития исходит из положения о том, что развитие не может быть повсеместным процессом, а протекает только в отдельных точках пространства, имеющих для этого потенциал. На практике в РФ политика поляризованного развития сводится к поиску и развитию точек роста (отраслей, производств), и соответственно, формированию зон развития промышленности, сельского хозяйства, инновационного развития и развитию регионов-архипелагов (система крупных городов и агломераций по типу западноевропейских государств). В новом варианте концепции региональной политики точки роста названы территориями опережающего развития, под которыми понимаются исторически сложившиеся и естественно-природные зоны, формирующие основной вклад в развитие субъектов РФ. Дискуссии между сторонниками и противниками данных концепций в индустриально развитых странах ведутся с 1960-х гг. При этом, как отмечает коллектив авторов пособия «Управление развитием муниципальных образований», «стало очевидно, что развитие порождается за счет усилий счетного количества регионов. «Лидеры» становятся центрами инновационной волны. Необходимо демонтировать все препятствия на пути ее распространения. В связи с этим в целом ряде стран региональная политика была перенаправлена на стимулирование поляризованного развития (создание технопарков, инфраструктурное развитие территорий и проч.). Причем первоначально «полюса роста» создавались в наиболее отсталых регионах, а когда эти проекты показали свою низкую эффективность, в качестве таких полюсов стали рассматриваться наиболее динамично развивающиеся регионы. Государства стали стремиться к снятию ограничений для роста в расчете на то, что он рано или поздно просочится в отсталые территории, а в целом обеспечит конкурентоспособность страны» [7, с. 94]. Но авторы пособия не учитывают того обстоятельства, что большая часть регионов-лидеров лишь концентрирует результаты деятельности других субъектов РФ за счет возможности перерегистрации крупнейших налогоплательщиков. Кроме того, любая «точка роста» может быть перерегистрирована, и территория в этом случае потеряет часть созданной добавленной стоимости. Сле-

довательно, основной целью внесения изменений в законодательство и региональную политику должно быть получение доходов теми регионами, где находится производство, так как именно эти регионы должны иметь возможность создания необходимых условий для воспроизводства рабочей силы. Пока в новом варианте концепции региональной политики, представленной на сайте Министерства региональной политики, речь идет лишь о совершенствовании налогообложения вертикально-интегрированных компаний, что должно позволить избежать резкого изменения доходов бюджетов субъектов РФ в связи с изменением места уплаты налогов. Политика поляризованного развития приводит к тому, что и так динамично развивающиеся регионы привлекают наиболее ценные ресурсы других территорий (кадры, финансы, транспортные потоки, управление). Данное обстоятельство еще более усиливает асимметрию развития и неравномерность расселения по территории страны. Следовательно, еще более высоки миграционные потоки в европейскую часть страны. Таким образом, в РФ необходимо проводить и политику выравнивания, и политику поляризованного развития. При этом политика выравнивания не должна сводиться к выделению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, поскольку дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности лишь обеспечивают текущее функционирование территорий. В данном случае речь идет о создании равноценных условий жизни с помощью инвестиционной составляющей региональной политики, построенной на основе доктрины пространственного развития.

Таким образом, качественно новые технологии, являющиеся основой экономического роста, создаются в результате труда. Соответственно, разделение регионов по потенциалу развития с точки зрения обеспеченности человеческими ресурсами является весьма значимым фактором. Регионы-лидеры фактически являются монополистами высококвалифицированной рабочей силы и обладают явным рыночным преимуществом перед остальными территориями. В результате значительные территории Сибири и Дальнего Востока теряют основной ресурс своего развития. Поэтому полити-

ка поляризованного развития должна проводиться с учетом специфики РФ и наряду с политикой выравнивания. При этом очень важно определить роль каждого из субъектов РФ в пространственном развитии страны. А результатом доктрины пространственного развития должна стать схема размещения производительных сил по территории страны и схема развития системы расселения. Хотя сегодня разработана стратегия развития РФ до 2020 г., и каждый из регионов разрабатывает и представляет стратегию развития субъекта на федеральном уровне для проведения экспертизы, обратная связь между федеральным центром и региональным уровнем не налажена: непонятно какую роль будет играть тот или иной регион в пространственном развитии страны. Таким образом, сегодня крайне необходимо разработать новый вариант концепции региональной политики с учетом детальной разработки документов пространственного развития, дополненных направлениями инвестиционной, социальной и миграционной политики РФ.

1. Где в России жить хорошо. Основные показатели социально-экономического развития // Российская газета. – 2008. – 14 марта.

2. Делягин М.Г. Некоторые современные аспекты миграционной политики // Государство и общество в России: сб. аналитич. материалов. – Новосибирск, 2007. – С. 28–31.

3. Потемкин А. Меньше регионов – сильнее страна // Российская газета. – 2004. – 8 декабря.

4. Ратьковская Т.Г. Условия инновационного развития в Сибирском федеральном округе: региональная дифференциация // ЭКО. – 2007. – № 4. – С. 61–66.

5. Регионы РФ. Социально-экономические показатели. 2007: стат. сб. / Росстат. – М., 2007.

6. Регионы РФ. Социально-экономические показатели. 2008: стат. сб. / Росстат. – М., 2008.

7. Управление развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное развитие): в 2 ч.: учебное пособие. Ч. 1. Стратегическое планирование. – М.: АНХ, 2007.