

На борту самолета специального летного отряда «Россия», который летел 24 октября 2013 года из Комсомольска-на-Амуре в Москву, царило ликование. Высокопоставленные пассажиры, возвращавшиеся в столицу с выездного заседания правительственной комиссии по Дальнему Востоку, подходили к министру по развитию региона Александру Галушке и поздравляли его с победой.

Сам министр все десять часов полета устало кивал, принимая поздравления, а в перерывах обсуждал детали трудоустройства и планы работы министерства с будущими подчиненными, многие из которых летели тем же бортом.

За несколько часов до этого Александр Галушка и его шеф Юрий Трутнев, назначенный в августе вице-премьером и полпредом президента в Дальневосточном федеральном округе (ДФО), выиграли нелегкую аппаратную битву. Премьер Дмитрий Медведев, вывезший на заседание комиссии почти половину своих министров, полностью одобрил предложенную Трутневым и Галушкой новую схему развития Дальнего Востока. В соответствии с ней Минвостокразвития должно было получить обширные полномочия на Дальнем Востоке, многие из которых будут отобраны у других ведомств. Итоговый протокол совещания был утвержден в редакции, которую представило министерство Галушки. И хотя у других ведомств были подробные замечания к предложениям коллег (материалы совещания имеются в распоряжении «Власти»), – особенно резок в своей критике был Минфин, требовавший от Минвосток-развития привести расчеты для обоснования своих предложений, – премьер встал на сторону ведомства Александра Галушки. Именно поэтому министра так горячо поздравляли на обратном пути.

С тех пор Юрий Трутнев и Александр Галушка пытаются добиться выполнения этих октябрьских решений.

До Дальнего Востока такую схему управления Москва применяла лишь на Северном Кавказе, где Александр Хлопонин совмещает должности полпреда и вице-премьера. Президент поставил руководить развитием Дальнего Востока своего помощника Юрия Трутнева (до мая 2012 года он возглавлял Минприроды) 31 августа. О его назначении было объявлено в ходе поездки в регион, пострадавший от паводка. Как признавался сам Трутнев в интервью газете «Коммерсантъ», предложение от Владимира Путина он получил еще до наводнения, природный катаклизм стал поводом для отставки его предшественника – Виктора Ишаева. Реальной причиной стал аппаратный и идеологический конфликт, возникший в Москве по вопросу о стратегии развития региона.

По словам собеседников «Власти» в Кремле, впервые о том, что освоение Дальнего Востока является одной из главных задач на десятки годы, в Москве задумались по итогам 2009 года: тогда ВВП страны упал почти на 9 %, а у соседнего Китая – вырос на такую же величину. Именно тогда к чиновникам окончательно пришло понимание, что занимающий треть территории страны регион с плотностью населения 1,1 человек на кв. км расположен в самом динамичном регионе мира. Кроме того, в 2012 году России предстояло председательство в АТЭС, так что помимо командования ударной стройкой во Владивостоке руководству страны пришлось глубже вникать в региональные проблемы: надо было не только успеть достроить объекты на острове Русский, но и заниматься повесткой форума.

Первую масштабную идею по развитию Дальнего Востока сформулировал в апреле 2012 года тогдашний глава МЧС Сергей Шойгу. Он предложил создать госкорпорацию,

которая была бы наделена всеми полномочиями по управлению регионом (вплоть до выдачи лицензий на месторождения), могла бы вносить изменения в федеральные законы для территории ДФО, а подчинялась бы только президенту РФ. Идею, по данным «Власти», помогали формулировать структуры бизнесмена Олега Дерипаски, большинство активов которого находятся за Уралом. Вскоре Сергей Шойгу, всерьез увлекшийся идеей возглавить госкорпорацию, которую в правительстве называли не иначе как новым изданием Дальневосточной республики, был отправлен руководить Московской областью. Создавать бюрократического монстра с большим объемом полномочий и контролем над финансовыми потоками Кремль не хотел, но создать какой-то орган для развития Дальнего Востока все же было нужно. В итоге остановились на формате специального министерства. Как рассказывает высокопоставленный источник в правительстве, это была личная идея Дмитрия Медведева. После обсуждения возможных кандидатов Владимир Путин остановил свой выбор на Викторе Ишаеве, который с 2009 года был полпредом в ДФО. Должности полпреда и министра были совмещены, само ведомство должно было разместиться в Хабаровске.

Виктор Ишаев сразу развил бурную деятельность: его ведомство составило обширный перечень проектов, реализация которых позволила бы превратить Дальний Восток из сырьевого придатка Азии в промышленный регион. На это министр просил 5,7 триллиона рублей из бюджета до 2025 года (общий объем инвестиций предполагался на уровне 17 триллионов). Правда, уже в марте 2013 года программа развития региона была урезана до 3,8 триллиона рублей. После этого президент два раза жестко раскритиковал ведомство за бездействие, а потом отправил Ишаева в отставку.

Как рассказывают собеседники «Власти», знакомые с ситуацией, одной из главных причин провала Ишаева стал недостаточный аппаратный вес – как министр он должен был согласовывать позиции и делить полномочия с Минфином и Минрегионом, но не мог давать им указания. Курировавший же Дальний Восток первый вице-премьер Игорь Шувалов министра в этих аппаратных войнах не поддерживал. Новый полпред Юрий Трутнев сразу получил должность вице-преьера, а вместе с ней – полномочия по координации работы министерств. До Дальнего Востока такую схему управления Москва применяла лишь на Северном Кавказе, где Александр Хлопонин совмещает должности полпреда и вице-преьера. Минвосток-

развития было решено сохранить – ведомство стало расширенным бэк-офисом Юрия Трутнева, а новым министром стал сопредседатель «Деловой России» Александр Галушка. Трутнев познакомился с Галушкой во время подготовки госсоветов, которые он курировал как помощник президента. По данным «Власти», назначение Галушки также поддержал первый замглавы администрации президента Вячеслав Володин, курирующий внутреннюю политику.

Аппаратные противоречия с коллегами – далеко не единственное препятствие, которое предстоит преодолеть Юрию Трутневу.

Первые два месяца Александр Галушка занимался выработкой новой стратегии развития регионов. В этом ему, в частности, помогало Агентство стратегических инициатив («Деловая Россия» тесно работала с АСИ по реализации «дорожных карт» национальной предпринимательской инициативы). В итоге было решено, что стратегией развития Дальнего Востока станет экспорт в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Альтернативные варианты развития были отвергнуты: ориентироваться на местный

рынок невозможно из-за низкой емкости (в ДФО живут всего 6,2 миллиона человек на территории 6,17 миллиона кв. км), а на рынок Центральной России – из-за огромных транспортных издержек. Схему поддержали президент и премьер.

Были разработаны и конкретные целевые ориентиры. Новая команда собирается увеличить ВРП Дальнего Востока вдвое до 2024 года, а также привлечь 3 триллиона рублей инвестиций. Решить эту задачу тандем Трутнев-Галушка намерен за счет создания так называемых территорий опережающего развития (ТОР) – особых зон, резиденты которых получают самые выгодные условия для ведения бизнеса. Цель – добиться, чтобы условия ведения бизнеса по отдельным показателям были, по крайней мере, не хуже, чем у страны-лидера по этому показателю в АТР. К примеру, в российских ТОРах должны быть такие же низкие налоги, как в Гонконге, такое же быстрое и простое таможенное оформление грузов, как в Сингапуре, такое же быстрое подключение к электросети, как в Южной Корее. Все эти положения должны войти в новый федеральный закон «О функционировании территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке». На совещании 5 февраля у Дмитрия Медведева было решено, что первую рабочую версию закона Минвостокразвития представит к 28 февраля.

На совещании у Медведева было одобрено предложение Трутнева помимо Минвостокразвития создать еще несколько органов для управления развитием Дальнего Востока. Первое, ОАО «Дальний Восток», будет участвовать в создании ТОРов и управлении ими. Как рассказывал «Власти» Юрий Трутнев, в качестве образца была взята российская практика – модель Корпорации развития Калужской области, которая была создана для подготовки инфраструктуры в промышленных парках. По словам Трутнева, на запуск ОАО нужно 69 миллиардов рублей в течение четырех-шести лет. Собеседники «Власти» не исключают, что в будущем это ОАО может возглавить бывший заммэра Томска Денис Молотков, который сейчас работает помощником Галушки.

Второй орган – АНО «Агентство по привлечению инвестиций и поддержке экспорта Дальнего Востока». По функциям он будет напоминать федеральные «дочки» Внешэкономбанка – Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) и Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСАР). Трутнев уверяет, что

никакого дублирования функций между региональными и федеральными институтами развития не будет, а будет «здоровая конкуренция».

Третий орган – АНО «Агентство по развитию человеческого капитала», которое будет обеспечивать новые предприятия необходимыми кадрами, в том числе за счет привлечения новых жителей и их обучения. Сейчас эту тему в Минвостокразвития курирует директор департамента управления человеческим капиталом и развития трудовых ресурсов – бывший замминистра труда Татарстана Роберт Уразов.

Четвертый и главный институт – ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона», который будет выступать источником средств для финансирования инфраструктуры и самих проектов. Сейчас фонд, созданный в ноябре 2011 года с уставным капиталом 15,5 миллиарда рублей, управляется ВЭБом, однако пока что находится в подвешенном состоянии – руководство сменилось несколько раз за два с половиной года, сейчас нового гендиректора у фонда нет. Трутнев настаивает на переподчинении фонда Минвостокразвития и докапитализации до 100 миллиардов

рублей.

Помимо новых органов управления и упрощения административных процедур для ТОРов Минвосток-

развития добивается передачи себе ряда полномочий других ведомств. Министерство хочет получить распорядительные полномочия по реализации приоритетных инвестпроектов (будет отобрано у Минрегиона), быть распорядителем бюджетных субсидий на развитие социальной и инженерной инфраструктуры субъектов РФ и муниципалитетов региона (Минрегион и Минфин), оценивать эффективность органов исполнительной власти в регионе (Минрегион), согласовывать градостроительные планы и схемы территориального планирования (Минрегион), а также участвовать в управлении особыми экономическими зонами (ОЭЗ), которые были вотчиной Минэкономики. Как признается Трутнев, пока что передача согласований идет тяжело, особенно сильны разногласия с Минэкономики из-за зон, но вице-премьер надеется при поддержке президента и премьера дожать коллег за месяц.

Аппаратные противоречия с коллегами – далеко не единственное препятствие, которое предстоит преодолеть Юрию Трутневу и Александру Галушке для развития Дальнего Востока. Базовый вопрос – это верность выбранной стратегии. Учитывая низкие темпы роста экономики и ограниченность бюджетных ресурсов, развивать регион придется в основном за счет внебюджетных источников. Юрий Трутнев помимо запрашиваемых на пять лет 170 миллиардов рублей и средств утвержденной в декабре ФЦП «Развитие Дальнего Востока и Байкальского региона до 2018 года» в размере 212 миллиардов рублей рассчитывает на инвестпроекты госкомпаний: ОАО РЖД планирует вложиться в модернизацию Транссиба и БАМа, «Газпром» и «Роснефть» намерены строить в Приморье заводы по сжижению газа, Объединенная судостроительная компания собирается превратить завод «Звезда» в центр создания кораблей для добычи углеводородов на шельфе. Впрочем, компании сейчас урезают инвестпрограммы, так что значительная часть от искомых 3 триллионов инвестиций должна будет прийти от частных инвесторов, в том числе иностранных. А значит, государство должно учитывать их интересы.

«Проблема денег для освоения Дальнего Востока не стоит: в Азии достаточно и денег, и интереса. Другой вопрос, какие именно отрасли предложат российские власти и на каких условиях, – указывает управляющий партнер Eurasia Capital Partners Сергей Мэн. – Сейчас мы слышим, что инвесторов будут искать под создание высокотехнологичных предприятий с потенциалом экспорта в АТР. Но тогда у инвесторов возникает вопрос: в чем преимущества России для такого производства, учитывая состояние инфраструктуры, дорогую и малочисленную рабочую силу, отсутствие современных научных центров? В самой Восточной Азии все эти факторы давно есть. Я живу в Гонконге и общаюсь с инвесторами каждый день, у них такая стратегия пока что вызывает скепсис». С ним согласен эксперт Центра анализа стратегий и технологий Василий Кашин: «Развитие высокотехнологичного экспорта за пределами уже развитых у нас секторов, таких как оборонка, космос, атом, – это отдаленная цель, к которой надо стремиться, но серьезных результатов здесь можно достичь лишь в долгосрочной перспективе».

Примерно к таким же выводам пришла дискуссионная сессия Валдайского клуба, проходившая в декабре в Сингапуре. По мнению экспертов, более продуктивным для Дальнего Востока будет использование своих натуральных преимуществ – огромных

запасов сырья. «Зачем в качестве ролевой модели ориентироваться на Японию и Южную Корею и пытаться конкурировать с ними, когда есть куда более похожие на нас примеры успешных стран – Канада и Австралия, – говорит Мэн. – Обе страны можно назвать сырьевыми придатками Азии, но они очень эффективно используют сырьевую ренту: диверсифицируют партнеров, создают инфраструктуру, повышают уровень переработки, вкладывают в развитие человеческого капитала. Этот путь Россия могла бы пройти успешно и намного быстрее».

Главный ограничитель для успешной конкуренции с Канадой, Австралией и другими странами за азиатские рынки сырья – плохое состояние транспортной инфраструктуры на Дальнем Востоке. По словам Сергея Мэна, это ограничение можно было бы снять за счет привлечения азиатского капитала и экспертизы, однако Москва пока не готова отдавать иностранцам крупные инфраструктурные проекты в стратегическом регионе. Учитывая, что бюджетные средства и ресурсы Фонда национального благосостояния не безграничны, встает вопрос о выборе приоритетных проектов.

Например, сейчас существует два параллельных магистральных пути, соединяющих европейскую часть России и Западную Сибирь с портами Дальнего Востока: БАМ и Транссиб. По планам РЖД, на модернизацию Транссиба пойдет 83,7 миллиарда, тогда как на БАМ монополия планирует потратить 217,6 миллиарда. Но в отличие от двухпутного электрифицированного Транссиба большая часть БАМа является однопутной дорогой с неэффективной тепловозной тягой. Скорость перевозок по Транссибу составляет 90-100 км/ч, а по БАМу – 50-60 км/ч. Допустимый вес состава на Транссибе тоже в полтора раза больше. БАМ упирается в единственный порт Ванино, тогда как Транссиб приводит ко всем портам в Приморье (правда, путь до моря получается на 650 км короче, чем по Транссибу). В свое время БАМ строился как военная железная дорога на случай войны с Китаем или Японией и перерезания Транссиба, но сейчас такие риски невелики. Получается, что эффективность госинвестиций в БАМ окажется ниже, чем в развитие Транссиба, где надо вложиться в расшивку «узких мест». Подобный выбор в условиях дефицита средств придется делать постоянно.

Такой же выбор предстоит и в тех отраслях, которые Россия хочет сделать приоритетом для развития новых статей экспорта, отмечает партнер Capstone Connections Алексей Долинский. «Потенциал для экспорта есть, однако не стоит пытаться конкурировать на поле товаров, где уже преуспели азиатские компании, вроде сборки техники. Нужен ювелирный отбор тех рыночных ниш, которые мы можем занять, максимально используя естественные преимущества. Это тонкая аналитическая работа, но необходимая для правильного попадания в рынок», – отмечает он. В качестве примера Долинский приводит создание центров обработки данных, которые потребляют много энергии, в том числе для охлаждения. Тенденция последних лет – строительство центров в холодных регионах с доступом к дешевой электроэнергии и близостью к рынкам. Дальний Восток с его гидроресурсами, температурами и рынком Китая, где количество интернет-пользователей увеличивается на десятки миллионов людей в год, подходит идеально. Другой пример – нефтяное машиностроение и производство энергетического оборудования. «Поскольку наше станкостроение надо фактически создавать заново, это можно сделать на Дальнем Востоке, где расположены основные потребители. Речь идет о рынке в десятки миллиардов долларов к 2020 году с учетом возможностей импортозамещения и экспортного потенциала в АТР», – отмечает

Долинский.

Другая потенциально выгодная история – поставка продовольствия, особенно зерновых. Как отмечается в докладе 2012 года McKinsey Global Institute «Ресурсная революция», одним из главных факторов роста спроса на зерновые в мире станет рост среднего класса в Азии и переход горожан в Китае и Юго-Восточной Азии от злакового питания к мясному: для производства мяса необходимо еще больше зерна. Импорт зерна в Азии растет на 3-5 %

в год, а Россия с ее 9 % мировой пашни и 10 % мировых водных ресурсов на этих рынках представлена плохо. Одна из причин – отсутствие специализированных перевалочных мощностей. Единственный проект по строительству специализированного зернового терминала – проект «Объединенной зерновой компании» в приморском Зарубино.

«Поддержка проектов по экспорту продовольствия могла бы существенно увеличить ВВП региона, – отмечает Сергей Мэн. – Это высокомаржинальный рынок, где есть спрос и на объемы, и на качественный продукт премиум-класса, выращенный без ГМО, и на продукты переработки вроде различных аминокислот».

Все эксперты сходятся в том, что одним из главных вызовов для новой команды по развитию Дальнего Востока станет коммуникация – причем как вовне, так и внутри страны. «Внешняя коммуникация очень важна. Азиатские инвесторы много раз пытались зайти в Россию, но всякий раз работа с ними не была приоритетом для федерального центра и местных властей. В итоге многие деньги ушли в Африку или Центральную Азию, а Дальний Восток воспринимается как юрисдикция непредсказуемая, с постоянно меняющимися правилами игры», – говорит Сергей Мэн. Завоевать доверие международных инвесторов будет сложно. Для этого России следует научиться работать с деловыми объединениями региона вроде региональных бизнес-ассоциаций и торговых палат, а также с крупнейшими форматами общения бизнеса при региональных организациях.

Пока что у России есть единственный положительный опыт – председательство в Деловом консультативном совете (ДКС) АТЭС в 2012 году, когда российский бизнес смог предложить иностранцам повестку и превзойти ожидания. Правда, после завершения саммита работа на этом треке была фактически свернута. «Усилия председателя всем очень импонировали, – рассказывает «Власти» один из представителей Гонконга в ДКС. – К сожалению, в 2013 году сформированная русскими повестка так и не была подхвачена, хотя там были интересные и для нас идеи, например диверсификация торговли через Северный морской путь как альтернатива перегруженному Суэцкому каналу».

Наконец, московским чиновникам придется завоевывать доверие предпринимателей и самого Дальнего Востока, да и не только предпринимателей. «К попыткам Москвы «осчастливить» регион своим вниманием у нас относятся, естественно, положительно, хотя и ворчат. Но от новой команды ждут, что она будет не просто покупать жителям рыбу, чтобы накормить их, а выдаст им удочки и разрешит рыбачить самим, – говорит преподаватель Дальневосточного федерального университета Иван Зуенко. – Необходимо больше самостоятельности, больше доверия со стороны федерального центра. Дальний Восток – неотъемлемая часть России, но он слишком далеко от Москвы. Попытки центра все контролировать приводят к параличу системы управления. Это касается и бизнеса. Любой житель региона знает: если местную компанию поглотил бизнес федерального масштаба – жди ухудшения сервиса и повышения цен».

Александр ГАБУЕВ.
(«Власть»).