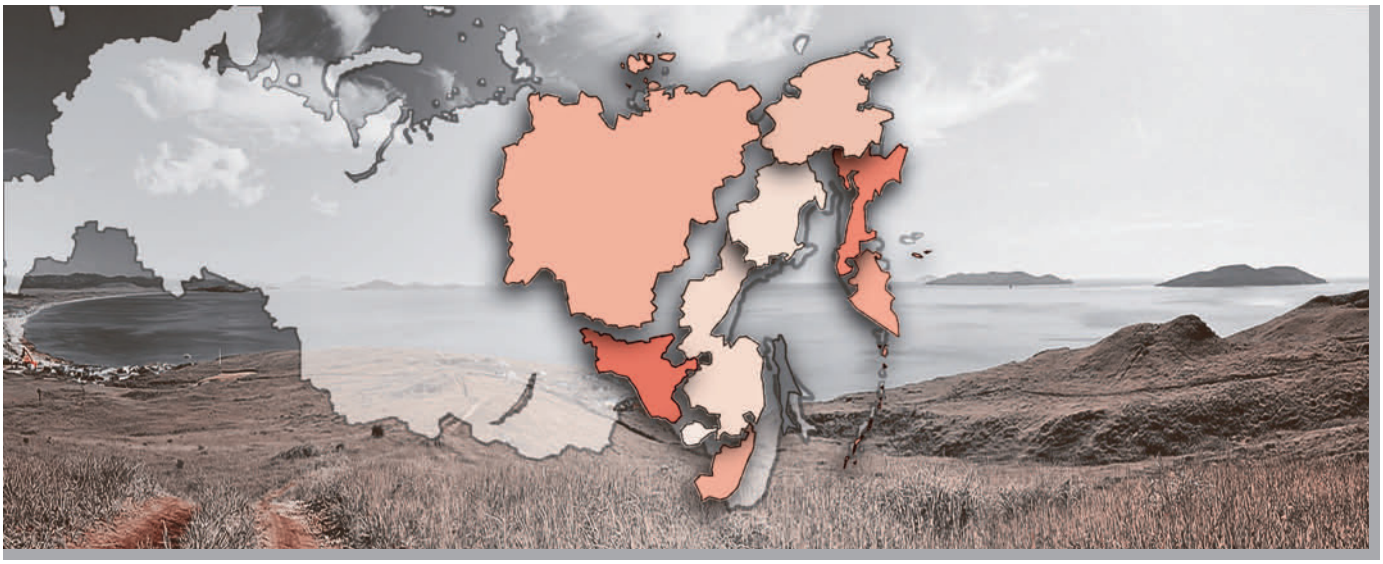


Корневая основа укрепления тихоокеанской России

В предыдущем номе журнала («ГС» №3, 2010) мы опубликовали выступления участников научно-практической конференции на тему «Азиатско-Тихоокеанский регион и национальная безопасность Российской Федерации», состоявшейся в Совете Федерации Федерального Собрания России. Они в основном отражали вопросы обеспечения безопасности органами государственного управления федерального уровня. Обсуждение ряда проблем внутреннего, регионального характера продолжилось за «круглым столом», в котором приняли участие заместитель председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В.И. Мельников; советник Председателя Совета Федерации К.Б. Пуликовский (в 2000–2005 гг. – полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе); заместитель начальника управления внешних связей и протокола аппарата губернатора и правительства Сахалинской области С.А. Пономарев; Директор Центра исследований Восточной Азии и Шанхайской организации сотрудничества МГИМО МИД России А.В. Лукин; представитель Специального конструкторского бюро РАН (Южно-Сахалинск) А.Е. Малашенко; Президент Союза малых городов Российской Федерации Е.М. Марков и ряд других заинтересованных лиц.

Состоявшийся разговор о внутренних факторах, влияющих на безопасность российского сегмента АТР, представляет интерес для государственных служащих, реализующих «Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года». Актуальность проблем обостряется в свете задач, поставленных главой государства перед региональным административным менеджментом на совещании в Хабаровске «О социально-экономическом развитии Дальнего Востока и укреплении позиций России в АТР» (2 июля т. г.) и в ходе встреч Д.А. Медведева с руководителями дальневосточных субъектов Федерации.

Взвешивая соотношение проблем и усилий местных деловых, политических, общественных структур по их разрешению, Президент с пониманием отнесся к сложностям управления, но подчеркнул: «Очень многое зависит от государства, многое зависит от бизнеса, многое зависит от той социальной политики, которую государство проводит, и, конечно, здесь нужно работать на будущее, работать по-серьёзному». Значит, нужно освободиться от пресловутого привыкания к условиям управления в сложившихся пределах, за которым скрывается сущность проблем и глубже, предметнее – совокупность противоречий, не позволяющих сосредоточиться именно на них, обрести «строгость мышления» по существу принятия управленческих решений, выбрать меру профессиональной и гражданской ответственности за результаты государственного регулирования. Как отмечают специалисты Минрегионразвития, объем неэффективных расходов на реализацию управленческих решений органов исполнительной власти субъектов Федерации Дальнего Востока вырос в сравнении с 2007 годом на 21%.

Ясность мышления проявляется прежде всего в способности руководителей регионов очертить круг вопро-

сов относительно принципиальных составляющих условий и факторов, порождающих неразрешимые ситуации, видеть не только корни проблемы, но и почву, на которой она созревает. Об этом и шел разговор за «круглым столом», посвященном внутренним причинам, обуславливающим состояние управления региональной безопасностью в дальневосточных субъектах Федерации.

В.И. МЕЛЬНИКОВ. Прежде всего нужно поставить вопросы об участии регионов в государственной политике безопасности на азиатско-тихоокеанском направлении. Как они понимают опасности и угрозы? Какова их реакция в соответствии с полномочиями и ресурсами? Что делается на местах с точки зрения обеспечения экономической, экологической, военной, информационной, общественной безопасности? На мой взгляд, есть целый ряд проблем, которые мало исследуются и органами государственной власти и управления, и законодательными органами, как с точки зрения правового регулирования, так и с точки зрения организационно-управленческого.

Например. Как известно, каждый субъект Федерации имеет конституционное право самостоятельно вести внешнеэкономическую деятельность. А как она осуществляется? На каких правовых основах? Что она дает с точки зрения экономической эффективности и как при этом влияет на экономическую безопасность региона, на его будущее?

Безусловно, есть положительные примеры. Но я знаю по опыту Забайкалья и других субъектов Федерации, граничащих с Китайской Народной Республикой, что целый ряд правоохранительных структур на местах – управление внутренних дел, подразделения Таможенного комитета, миграционной службы и другие – заключают разного рода договоры, соглашения о взаимодействии с аналогичными структурами соседних государств, с управлением общественной безопасности. Поехал один генерал – подписал один договор, потом поехал полковник – подписал другой договор. А что по сути представляют собой эти соглашения? Декларации о намерениях? Или в них содержатся взаимные права, обязанности и ответственность? Каков их вес в международно-правовом аспекте и главное – с точки зрения интересов России? Кто анализирует содержание таких документов, реальность и эффективность их исполнения? По-моему, никто.

Есть и чисто криминальный аспект региональной безопасности – международная торговля людьми, проституция, где товаром выступают граждане России, Украины, Молдавии. Разве это явление не существует на приграничных с Китаем территориях? Или мы не знаем о том, какие (я бы так мягко выразился) злоупотребления существуют на канале внешнеэкономического обмена с точки зрения таможенных интересов России? Это ли не проблема? Или ситуация с отмыванием денег посредством торгового, внешнеэкономического обмена между субъектами в регионе за Уралом и провинциями в Китае...

Я говорю о вроде бы всем известных вещах. Но это как раз подтверждает необходимость переоценки отношения региональных органов законодательной, исполнительной и судебной власти злонамеренных действий, очевидно выпадающих из поля государственного регулирования. Их нужно рассматривать в контексте геополитической безопасности и геостратегической деятельности государства, где роль субъектов Федерации должна быть существенным образом скорректирована под остроту совершенно ясных тенденций угроз и опасностей.

К.Б. ПУЛИКОВСКИЙ. Поддерживаю позицию Владимира Ильича и выскажу несколько наиболее актуальных наблюдений.

Во-первых, практически каждый субъект имеет такую совокупность особенностей, которая должна служить существенным региональным приложением к Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. И, естественно, нужно вырабатывать эффективные модели, механизмы реализации тактических приемов. Возьмем, например, комплексную проблему безопасности Южных Курил. На мой взгляд, ее нужно решать с позиции экономики, частной собственности. Сегодня Южные Курилы – полностью, стопроцентная частная собственность всего, что есть на этой территории. Это сфера деятельности около десятка компаний, в том числе трех крупных, таких как «Гидрострой»*. Их владельцы, как частные собственники и, более того, как представители конституционной частной собственности, вправе публично, на самом высоком международном экономическом уровне высказывать свое негативное отношение к любым правовым и административным посягательствам на те территории, где зарегистрирован и развивается их бизнес. Это реальный экономический, международно признаваемый инструмент урегулирования российско-японских отношений по поводу Южных Курил. Но этот рычаг – в руках у местной бизнес-элиты, а пользоваться им должна и областная администрация.

С.А. ПОНОМАРЕВ. Константин Борисович, эта идея уже развивается. Именно ради обеспечения безопасности Курил крупный бизнес непосредственно пошел в политику. Бывший глава «Гидростроя» Александр Верховский избран Сахалинской областной Думой членом Совета Федерации.

Теперь несколько слов об угрозах на территории Сахалина. Уникальность области состоит из трех факторов, и они же производят соответствующие угрозы. Пер-

---

* ЗАО «Гидрострой» – холдинговое предприятие, в состав которого входят современные береговые рыбоперерабатывающие комплексы, построенные силами компании на островах Итуруп и Шикотан, собственный рыболовецкий и транспортный флот, два рыбоводных завода, мощное строительное подразделение. На предприятии постоянно работают около 1 500 человек, а в сезон путины количество работающих увеличивается до 3 тыс. человек (по материалам интернет-сообщений. – *Ред.*).

вый – географический. Мы – единственная многоостровная область. Поэтому вопрос транспортной доступности Сахалина и Курильских островов – это в то же время угроза территориальной целостности России. Мы полагаем, что остановленная еще в 1953 году стройка, соединявшая материковую часть с Сахалином, в конечном счете с помощью Центра завершится.

Вторая проблема – это связь с Курильскими островами. Сопоставим: 18 часов хода из Корсакова до Южных Курил и 4 часа хода до Южнокурильска от порта Немуро. Нет устойчивого сообщения, а фактически это морская федеральная трасса. И если задача сохранения территориальной целостности на Калининградском направлении федеральным центром осознается, то строки в федеральном бюджете о дотировании морской линии на Курилы (сейчас она дотируется из областного бюджета), к сожалению, пока нет.

Безусловно, угрозы в определенной мере нейтрализуются федеральной целевой программой развития Курильских островов. Но в прошлом году ее на 30% секвестировали. А это в принципе недопустимо! Наоборот, нужно наращивать прежде всего портовую инфраструктуру и энергетику. Одним словом, региональная политика национальной безопасности должна базироваться на кооперативных принципах реализации полномочий субъектов и Центра.

А.Е. МАЛАШЕНКО. Я продолжу мысль Сергея Алексеевича о формировании и закреплении идеологии единства российских территорий на материке и островах. Это для нашего населения очень важно (а я живу на Сахалине более 40 лет).

Сахалин и Курилы – это специфическая деятельность с применением морских технологий. Здесь несколько направлений, затрагивающих проблемы информационного обеспечения и, естественно, безопасности. В первую очередь – нефте- и газодобыча. Техногенная катастрофа в Мексиканском заливе должна и нас чему-то научить. Необходим постоянный мониторинг и контроль состояний сложных добывающих и перерабатывающих объектов.

Второе направление – глубоководная морская техника. Она есть лишь у нескольких стран: России, Франции и США. Остальные не могут создавать аппаратуру и средства, которые работают глубже 4–5 тысяч метров. Создание аппаратуры предполагает наличие высококвалифицированных кадров – разработчиков, эксплуатационщиков. То же самое касается систем экологического мониторинга и контроля.

В целом информационная структура должна иметь еще и арбитражную значимость. Зачастую в спорных ситуациях мы просто не можем грамотно доказать величину ущерба, потому что у нас нет арбитражно значимых результатов контроля морской среды и событий.

Безусловно, оперативная и полная информация нужна и для развития бизнеса, для всех предприятий, которые связаны с теми же малыми городами или вахтовыми поселками, которые могли бы вновь возникнуть, как это было раньше на Сахалине, когда все побережье было в малых предприятиях (правда, японских), которые добывали и перерабатывали рыбу.

Информационная отрасль для Дальнего Востока чрезвычайно важна и перспективна. Она привлечет и оставит на Дальнем Востоке специалистов высшей квалификации, которых требуют морские технологии. Еще раз говорю: нужно создавать отрасль информационной безопасности, включив ее в перечень стратегических направлений развития региона.

К.Б. ПУЛИКОВСКИЙ. Мы сейчас затронули еще одну проблему экономической безопасности – инвестиционную. Основной инвестор на дальневосточном рынке – не наш, не российский, и не западный. Я проводил презентацию экономического потенциала Дальнего Востока на Петербургском форуме в 2005 году. Мы специально провели опрос участников, чем для них привлекателен наш регион. И 80% ответили: нас не интересует, что делается на вашем Дальнем Востоке. Значит, надо их привлечь, ведь без эффективной инвестиционной политики мы не обеспечим необходимый ресурс для развития территории. Чем привлечь? Спрашиваю об этом одного корейского бизнесмена, уже в Южной Корее. Он говорит: все мои сбережения лежат в нашем банке под, допустим, два процента, и мне ничего больше не надо. Если вы мне даете три процента, я все деньги переведу в ваши банки. Только докажите, что у меня будет три процента дохода.

На наших региональных примерах я ему не могу доказать. Ему нужна гарантия перспектив его капиталов. А это тоже должно просматриваться в контексте стратегии развития Дальнего Востока.

А.В. ЛУКИН. Я должен поддержать наших дальневосточников в том, что основные проблемы безопасности России в этом регионе не внешние, а внутренние. Это как бы общее состояние развития этих регионов. Конечно, и внешние проблемы есть, скажем, на Корейском полуострове, с Японией... Но они не основные. Основной вопрос – где дальше будут эти регионы. И для того чтобы они были в России, необходим комплексный подход к внутренней политике, не только социально-экономический, но философский, исторический, культурологический и так далее. Я совершенно согласен с тем, что России нужна тихоокеанская стратегия. Стратегия комплексная, которая будет включать сбалансированную совокупность вопросов: геополитических, военных, экономических, содержать внешнеполитическую, демографическую, культурную составляющие. Такого комплекса у нас пока нет. Даже в Стратегии национальной безопасности России внутренние вопросы нашего сегмента в АТР мало затронуты. А отсюда и слабо выраженная региональная компонента, не увязанная по горизонтали.

К.Б. ПУЛИКОВСКИЙ. Я полностью согласен с постановкой вопроса Александром Владимировичем. Программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья должна быть глобальной, а стратегию нужно вырабатывать лет на 50 вперед. В том варианте программы, которая реализуется сегодня, написано,

сколько построить школ, больниц, магазинов, мостов и прочее и какие выделить деньги... Деньги – без сомнения, нужны... Но стратегии нет. А если государственного видения перспективы не будет, усилия региональные не дадут кооперативного эффекта.

Е.М. МАРКОВ. Я не дальневосточник, но Дальний Восток – это моя личная, как гражданина России, душевная боль. Что такое Дальний Восток с точки зрения сохранения его безопасности, создания платформы для развития? Это сеть населенных мест, это точки, где этот потенциал концентрируется. Как она сегодня представлена у нас на Дальнем Востоке? 3-4 относительно больших города, и дальше колоссальная пустыня, если убрать с этой карты поселки городского типа и небольшие, малые города.

Поэтому мы считаем, что надо обратить внимание на поддержку и развитие небольших городов, поселков городского типа. Это опорные точки, которые обеспечивают контроль за территорией, которые позволят привлечь туда и сохранить население, преодолеть его отток. Именно оттуда уходит население, а не из Владивостока, не из крупных городов, я уж не говорю про сельские населенные пункты, из малых городов, из райцентров, из поселков городского типа.

С.А. ПОНОМАРЕВ. По-моему, вы ошибаетесь. Их нет, этих малых городов, и не будет. Наоборот, за эти годы люди собрались в большие города. Я считаю, что будущее Дальнего Востока – в крупных городах, мегаполисах, и нужно уже сейчас думать о безопасности на муниципальном уровне.

К.Б. ПУЛИКОВСКИЙ. Я обратил внимание, что выступающие на конференции дальневосточники – представители субъектов – говорили исключительно о проблемах своих территорий. Знаю, что и любой губернатор дальневосточных субъектов с огромной болью и откровенностью будет говорить о проблемах своего региона. Ну, а Дальний Восток в целом – чей он? Дальневосточные регионы очень оторваны друг от друга. Заботы органов власти Магаданской области совершенно отличаются от забот управленцев Приморского края, или Камчатки – от администраций Амурской области или Забайкалья. Мои попытки в бытность полпредом Президента объединить их интересы, сделать Дальний Восток единым, собранным в системе АТР, не привели к тем результатам, которые необходимы для эффективной работы.

Вспоминается один сюжет, заставивший меня задуматься над проблемой объединения регионов на внутренней основе, державной. Несколько лет назад меня пригласили представлять Россию на Харбинской промышленно-экономической ярмарке. В ней участвовало 57 стран, у каждой был конкретный павильон или место, отмеченное флагом. И только Россия была представлена двенадцатью субъектами – десятью дальневосточными и двумя забайкальскими. Один – в одном углу выставки, другой – в другом углу и так далее. И каждый представлял – кто водку, кто пушнину, кто рыбу, у кого что есть. Я ходил и думал: а где же Россия?

Все время, пока я работал на Дальнем Востоке, я пытался провести и реализовать идею державности, воплотить ее в тихоокеанскую стратегию... Честно говоря, не удалось... Сейчас, работая в Совете Федерации, мы с единомышленниками предложили его Председателю, используя полномочия и возможности верхней палаты парламента в консолидации управленческих ресурсов законодательных органов власти субъектов, выработать основы такой стратегии, учитывая приближающийся форум АТЭС 2012 года.

Нужно искать любые другие варианты решения проблемы – она первоосновная. Выскажу и такую мысль. С целью повышения эффективности интеграции России в систему государств АТР и усиления ее тихоокеанской части в виде Дальневосточного региона придать Дальневосточному федеральному округу особый статус. И на базе одного из областных центров создать интегрирующий административный центр с расширенным объемом управленческих центральных функций. Вот тогда действительно это будет интегратор Дальневосточного региона Российской Федерации. Пример выделения Северо-Кавказского федерального округа – хорошее подтверждение гибкости государственного управления.

В.И. МЕЛЬНИКОВ. Мы затронули ряд важных вопросов региональной безопасности, хотя перечень их далеко не исчерпан. Сегодняшний разговор, как и предыдущие обсуждения этой проблематики в рамках «круглых столов», организуемых Комитетом Совета Федерации совместно с редакцией журнала «Государственная служба», подтвердил ранее выявленные причины слабости управленческих структур в обеспечении региональной политики в сфере национальной безопасности. Думаю, мы едины во мнении о необходимости разработки не только типовой организационной модели региональной безопасности*, но и вариативных схем-приложений, учитывающих специфику и динамику состояния объектов защиты, то есть, собственно субъектов Федерации . Также очевидно, что целеполагание систем обеспечения безопасности должно быть заложено в стратегии развития региона как единой территориальной, духовной, социально-экономической государственной целостности.

Требуют дальнейшей проработки предложения о необходимости координирующего центра, организующего решения глобальной для России проблемы развития Дальнего Востока. Сейчас, наверное, никто из нас не скажет, каким именно он должен быть, но определенная структура, созданная то ли под эгидой Администрации Президента, то ли в рамках Совета Безопасности или при Председателе Совета Федерации, нужна. Я думаю, что эта тема уж точно подлежит обсуждению. Потому что растопыренными пальцами вести дело нельзя.

Алевтина ШЕВЧЕНКО

---

* См.: Угрозы местные – защита федеральная // Государственная служба. 2010. №2.