

**ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО  
СОТРУДНИЧЕСТВА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ,  
ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И  
РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

*Доклад Законодательного собрания Забайкальского края на  
Коллегии Министерства международного сотрудничества,  
внешнеэкономических связей и туризма Забайкальского края 3  
февраля 2011 года*

1. Сокращение роли Забайкальского края в региональном сегменте Северо-Восточной Азии. Причины этой тенденции.

2. Влияние уменьшения роли Забайкальского края на структуру его международных торгово-экономических связей.

3. Неадекватность мероприятий федерального центра, направленных на совершенствование структуры международных торгово-экономических отношений на региональном уровне, и новые вызовы, возникающие перед региональными властями в контексте возможного вступления России Федерации во Всемирную Торговую Организацию.

4. Предложения по совершенствованию и развитию законодательной базы на федеральном и региональном уровнях.

Международное сотрудничество Забайкальского края рассматривается нами не как самоцель, а как дополнительный и важный инструмент социально-экономического развития. Несмотря на то, что прямые торгово-экономические связи с территориями сопредельных государств существуют с 1988 года, то есть уже более 20 лет, к сожалению, нельзя сказать, что задача по их превращения в катализатор роста выполнена в полной мере.

1. В последние годы неблагоприятные процессы, связанные с нехваткой финансовых ресурсов для развития социально-экономической сферы Забайкальского края, негативно повлияли не только на роль региона в хозяйстве страны, но и на его место в региональном сегменте Северо-Восточной Азии.

Это хорошо видно на примере сравнения ряда основных экономических показателей развития Забайкальского края даже не с его региональной парой Автономным районом Внутренняя Монголия, а с приграничным китайским городским округом Хулунбуир, который по существу является одним из 8 аймаков АРВМ (Таблица 1).

Таблица 1

Показатель	2001			2005			2009		
	Забайкальский край	Хулунбуирский аймак	Соотношение	Забайкальский край	Хулунбуирский аймак	Соотношение	Забайкальский край	Хулунбуирский аймак	Соотношение
ВРП, млрд.рублей**	35,139	60,609	1 : 1,72	69,647	113,508	1 : 1,63	153,869	345,217	1 : 2,24
Население, тыс.человек	1 165,4	2 650,0	1 : 2,27	1 128,2	2 689,7	1 : 2,38	1 117,0	2 717,6	1 : 2,43
Поголовье скота, тыс.голов	1 013,8	4 163,0	1 : 4,1	1 116,3	22 970,0	1 : 20,6	1 182,5	28 464,0	1 : 24,1
Добыча угля, тыс.тонн	14 313,0	15 080,0	1 : 1,05	8 622,0	25 650,0	1 : 2,97	14 355,0	52 776,8	1 : 3,68
Производство электроэнергии, млн.кВт.ч	5 360,3	5 790,0	1 : 1,08	6 164,1	8 330,0	1 : 1,35	6 936,3	14 754,0	1 : 2,13
Внешнеторговый оборот, тыс.долларов США	113 742	1 045 000	1 : 9,91	409 520	1 559 560	1 : 3,91	531 711	2 173 000	1 : 4,09
в том числе									
Экспорт	84 409,0	193 000,0	1 : 2,29	246 144,0	77 050,0	1 : 0,31	248 346,0	219 000,0	1 : 0,88
Импорт	29 333,0	852 000,0	1 : 29,0	163 376,0	1 522 510	1 : 9,32	283 365,0	1 954 000	1 : 6,7

В ретроспективе мы наблюдаем устойчивый рост отставания Забайкальского края от Хулунбуира, который выступает основным действующим лицом в отношениях внутри регионального треугольника приграничных областей России, Китая и Монголии.

Так, рост ключевого макроэкономического показателя развития экономики региона – валового регионального продукта, несопоставим по своим темпам с аналогичным показателем сопредельной китайской территории.

2. Особенно следует подчеркнуть несопоставимость показателей внешней торговли. Сравнение объёма импорта Хулунбуира с объёмом экспорта Забайкальского края и, соответственно, объёма экспорта Хулунбуира с объёмом импорта Забайкальского края совершенно недвусмысленно показывает, что Хулунбуир является более важным экспортным рынком для Забайкалья, нежели Забайкалье для Хулунбуира. (Таблица 2) Именно данная ситуация объективно определяет неблагоприятную структуру внешней торговли Забайкальского края.

Таблица 2

	2001	2003	2005	2007	2009	2010
Доля древесины и целлюлозно-бумажных изделий в экспорте, %	50,3	70,4	71,8	94,1	46,7	58,3
Доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в импорте, %	51,4	65,9	65,5	50,8	61,6	49,1

Слабость народного хозяйства и, соответственно, узость экспортной базы края в настоящее время ставят заметные препятствия на пути развития двухсторонней торговли,

обуславливая нерациональную сырьевую структуру нашего экспорта. В экономическом плане Забайкалье все сильнее уступает своему основному торговому партнёру, поэтому ему нечего предложить за исключением одной двух позиций с низкой степенью переработки.

Китайский сосед, в свою очередь, имея несравненно более высокие показатели экономического развития, получает и возможность тем самым определять вероятные направления внутрирегиональной интеграции с целью поддержания своего превосходства. Сохранение в дальнейшем данного соотношения экономических сил позволяет рассчитывать лишь на такую структуру внешней торговли, которая сводится ко вполне колониальному обмену сырья на продукты питания.

3. Наиболее свежим и ярким примером неадекватности действий федеральных властей по выправлению данной ситуации стало введение Правительством Российской Федерации ограничительных вывозных таможенных пошлин на круглый лес. Данная мера привела только к ухудшению положения во внешней торговле Забайкальского края, хотя по замыслу указанные действия должны были стимулировать создание производств по глубокой переработке древесины внутри страны. Тем не менее, подобного рода шоковая терапия в условиях ограниченного времени для адаптации производств на переработку древесины привела к значительному спаду в лесной отрасли Забайкальского края. При

этом главную задачу по переработке древесины на Российской территории ни в коей мере нельзя считать выполненной.

В то же время региональные власти не сидят, сложа руки. Не дожидаясь от федерации принятия необходимой законодательной базы, на региональном уровне, принимаются меры, направленные на стимулирование социально-экономического развития края. Действуя в рамках своих полномочий и предметов ведения Правительство и Законодательное Собрание Забайкальского края создают основы для формирования на территории субъекта Российской Федерации режима наибольшего благоприятствования и защищённости как российским, так иностранным инвесторам.

Можно отметить, что с момента образования Забайкальского края, в том числе в целях реализации потенциала приграничного положения, совершенствования структуры внешней торговли приняты и действуют Законы Забайкальского края «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Забайкальском крае», «О промышленных парках Забайкальского края», «О государственно-частном партнёрстве в Забайкальском крае» и ряд других, направленных на стимулирование хозяйственной деятельности, в том числе внешнеэкономической.

Однако, в текущих условиях, в том числе и, о чём говорилось ранее, экономически необоснованного распределения источников налоговых доходов между уровнями бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, у субъектов Федерации отсутствуют действенные финансовые механизмы, направленные

на устранение диспропорций между относительно развитыми и депрессивными приграничными регионами.

С другой стороны, несмотря на все принимаемые регионом меры, в Российской Федерации сохраняется явно недостаточный уровень правового регулирования в вопросах приграничного сотрудничества и правового статуса приграничных территорий, что не позволяет должным образом координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и деловых кругов в вопросах приграничного сотрудничества и приграничной торговли, создавать надежные рыночные механизмы взаимодействия с приграничными территориями соседних государств.

Так, например, до сих пор остаётся открытым вопрос о принятии даже выхолощенного и декларативного проекта федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации». Неоправданно затягивается принятие внесённого в Государственную Думу ещё в апреле 2009 года проекта федерального закона «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Основной целью последнего как раз и является сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в их экономику.

4. Учитывая вышеизложенное, на наш взгляд, перед Забайкальским краем в полной мере стоят два вызова.

В тактическом отношении в связи со вступлением России в ВТО, возможно уже в этом году, ожидается снижение экспортных пошлин на вывоз круглого леса. Это может привести к возрождению ситуации 2007 года, когда в условиях рекордных объёмов экспорта наблюдались весьма неблагоприятные явления. А, главное, бурный рост сырьевого экспорта не обслуживал коренные интересы развития территории, не приводил к формированию фондов на модернизацию лесной отрасли.

Во избежание повторного возникновения данной ситуации региональные власти могли бы заблаговременно, например, в рамках государственно-частного партнёрства, осуществить превентивные меры по привлечению в отрасль серьёзных российских и международных инвесторов, с тем, чтобы обеспечить присутствие в регионе крупных социально-ответственных, бюджетообразующих предприятий лесной отрасли. Которые в свою очередь в рамках действующего законодательства могли бы эффективно использовать лесные богатства нашего края, и, что особенно важно, обеспечить модернизацию и в перспективе инновационное развитие лесного хозяйства региона.

Главный вызов в стратегическом плане, как представляется, заключается в следующем. Если в ближайшей перспективе на федеральном уровне не будет, наконец, выработано решений, которые позволили бы в полной мере включить безопасные механизмы международной интеграции в интересах здорового развития социально-экономической сферы, перехода депрессивной экономики приграничных регионов от экспортно-сырьевого к

инновационному социально ориентированному типу развития, то, тем самым, будут законсервированы процессы отставания Забайкалья, как от передовых регионов России, так и от сопредельных территорий Китая.

Для наших международных дел это может означать только то, что мы останемся узким сегментом сырьевого рынка для китайских соседей. При этом в своём отставании от них мы рискуем пройти некую точку невозврата, когда возникшее **неравенство в уровнях социально-экономического развития станет безнадёжным.**

В целях недопущения вышеназванной ситуации, особенно в том случае, если федеральный центр не найдёт основания внести изменения в налоговое и бюджетное законодательство в части закрепления дополнительных доходных источников за региональными и местными бюджетами, в том числе за счёт сокращения нормативов для зачисления налоговых и неналоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, на наш взгляд, было бы разумно компенсировать недостаток денежных средств на финансирование региональных полномочий предоставлением льгот.

В частности, в целях стабилизации, наращивания и реализации экономического потенциала приграничных субъектов Российской Федерации путём создания на их территориях специальных режимов наибольшего благоприятствования, обеспечивающих развитие приоритетных направлений, необходимо принятие на федеральном уровне нормативно-правовой базы,

позволяющей создавать особые экономические зоны регионального уровня.

В качестве первоначального шага по реализации данного предложения возможно внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» или принятия проекта федерального закона «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вместе с тем, считаем совершенно необходимым внедрение практики недопущения принятия, как федеральными органами государственной власти, так и подотчетными им организациями решений, приводящих к перераспределению финансовых потоков от деятельности данных организаций, способному отрицательно сказаться на формировании доходной базы субъектов и муниципальных образований Российской Федерации, на территории которых они располагаются, без справедливой компенсации этих потерь. Как, например, поспешное и непродуманное введение ограничительных пошлин на круглый лес.

По нашему мнению, в случае выработки и реализации эффективных мер развития приграничных отношений, в том числе мер предложенных Законодательным Собранием, международное сотрудничество Забайкальского края с сопредельными регионами иностранных государств способно в ближайшей перспективе стать

одним из основных и наиболее эффективных инструментов стимулирования социально-экономического развития региона.

[www.zaksobr.e-zab.ru/store/files\\_v3/doklad\\_zak\\_sobr\\_na\\_kollegii.doc](http://www.zaksobr.e-zab.ru/store/files_v3/doklad_zak_sobr_na_kollegii.doc)