

УДК 332.14

О.В. Сидоренко,

д-р экон. наук, доцент,

завкафедрой государственного, муниципального и антикризисного управления

Хабаровского государственного университета экономики и права

## ТРАНСФОРМАЦИЯ СЕЛЕКТИВНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ

*Выделены этапы реализации селективной региональной политики развития Дальнего Востока России: первый этап (1861–1913 гг.) осуществлялся в условиях царской России, где успешно существовали рыночные механизмы; второй этап (1928–1990 гг.) – период реализации безрыночной экономики в СССР; третий этап (1995–2012 гг.) – период адаптации дальневосточных территорий России к условиям рыночной экономики; четвёртый этап (2013 – по настоящее время) – период диверсификации экономики и ускорения экономического роста Дальнего Востока России. Установлено, что основным методом государственной региональной политики развития дальневосточных территорий является программно-целевой метод. Реализация программно-целевого метода осуществлялась с помощью инструментов, направленных на стимулирование преимущественно экзогенного типа развития территорий: государственное инвестирование, субсидирование, государственный заказ. Современный этап региональной политики развития Дальнего Востока России характеризуется ориентацией на эндогенные источники развития путём формирования территорий опережающего социально-экономического развития.*

**Ключевые слова:** селективная региональная политика, Дальний Восток России, программно-целевой метод, территории опережающего социально-экономического развития.

*The stages of implementation of selective regional policy of development of the Russian Far East are defined: the first stage (1861–1913) was carried out in Tsarist Russia where market mechanisms successfully existed; the second stage (1928–1990) was a period of implementation market-free economy in the USSR; the third stage (1995–2012) was the period of adaptation of the Far Eastern territories of Russia to market economy conditions; the fourth stage (2013 – present time) is the period of economic diversification and accelerated economic growth in the Far East of Russia. It is established that the main method of state regional policy of development of the Far Eastern territories is the program-target method. Implementation of program-target method was carried out using instruments designed to stimulate a predominantly exogenous type of territories' development: public investment, subsidies, state order. The current stage of regional policy of development of the Russian Far East is characterized by a focus on endogenous sources of development through the formation of areas of advancing socio-economic development.*

**Keywords:** selective regional policy, Russian Far East, program-target method, territory of advancing socio-economic development.

Формирование эффективной региональной экономической политики государства, способной обеспечить повышение уровня социально-экономического

развития проблемных регионов, – одна из основных и, пожалуй, самая сложная проблема государственного регулирования российской экономики в современных

условиях. Дальний Восток России (ДВР) является периферийным регионом страны, представляющим геостратегические интересы России в Тихом океане. На протяжении 150 лет дальневосточные регионы заселялись и развивались под патронажем государства. Это происходило не только в советский период, но и в царской России, в которой успешно функционировали рыночные механизмы. Уникальность проблемных территорий Дальнего Востока определяется суровыми природно-климатическими условиями, отдаленностью от центральных районов страны, приграничным расположением территорий.

Дальний Восток является самым восточным регионом Российской Федерации. Здесь на территории 6,2 млн км<sup>2</sup>, что составляет 36,1 % территории страны, расположены 9 субъектов Федерации: Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Сахалинская область, Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ и Еврейская автономная область. На протяжении всего хозяйственного освоения Дальнего Востока России государство проводило селективную (избирательную) региональную политику, направленную на стимулирование заселения Дальнего Востока и развития там производства, социальной и производственной инфраструктуры с целью создания равных условий функционирования социально-экономической системы Дальнего Востока по сравнению с другими регионами страны.

Особое отношение государства к Дальнему Востоку России стало формироваться с момента осознания геост-

ратегической важности восточных окраинных территорий. Целями первого этапа (начало XX в. – 1913 г.) селективной региональной политики являлись военно-политическая необходимость заселения дальневосточных территорий и потребность в новых, свободных землях для предоставления их освободившимся из крепостной зависимости крестьянам (см. таблицу).

Российское правительство ввело специальные правила для переселенцев на Дальний Восток, которые предусматривали предоставление налоговых и земельных льгот. По мнению академика П.А. Минакира, данное решение правительства можно рассматривать как «чуть ли не первый случай формирования целенаправленной политики стимулирования миграции» [2].

Программа переселения полностью финансировалась государством и оказалась результативной: темп прироста населения повысился. На этом этапе под патронажем государства формировались экономический и трудовой потенциалы Дальнего Востока.

Особенность периода 1914–1927 гг. состояла в отсутствии осознанной селективной региональной политики государства в отношении дальневосточных регионов, обусловленном недостатком необходимых финансовых средств для ее реализации в период Первой мировой войны, а далее Февральской и Октябрьской революций и Гражданской войны.

Целями второго этапа (1928 – 1990 гг.) селективной региональной политики развития дальневосточных регионов являлись: развитие оборонных производств, инфраструктуры и ресурсоэксплуати-

рующих отраслей в регионе и создание условий по стимулированию притока населения.

В первом пятилетнем плане (1928 г.) были предусмотрены значительные капитальные вложения для решения задачи индустриального развития Дальнего Востока: предполагалось развивать металлообработку, угольную, лесозаготовительную и деревообрабатывающую промышленность, производство строительных материалов, освоить добычу нефти на Сахалине, увеличить улов рыбы. В этот пери-

од в хозяйство региона был вложен почти 1 млрд руб. [1], причём преимущественно в промышленность, в соответствии с принятой концепцией развития и финансирования: в промышленность было направлено 41 %, а в транспорт – 28 % капитальных вложений. Именно поэтому мы считаем, что второй этап селективной региональной политики развития Дальневосточного региона начинается с 1928 г. в рамках реализации первого пятилетнего плана.

Таблица – Этапы реализации селективной региональной политики государства развития Дальнего Востока России

Этапы	Цели селективной региональной политики	Методы и инструменты селективной региональной политики
<b>I этап</b> 1861 – 1913 гг.	Создание военно-стратегической базы на востоке России	Программа П.А. Столыпина Программа С.Ю. Витте
1914 – 1927 гг.	Отсутствие осознанной селективной региональной политики в отношении регионов ДВР	
<b>II этап</b> 1928 – 1990 гг.	Создание военно-экономического плацдарма, инфраструктуры, ресурсоэксплуатирующих отраслей	Программы в форме постановлений (1930 г., 1967 г., 1972 г.); Вынужденное переселение населения. Долговременная программа до 2000 г. (1987 г.)
1991 – 1995 гг.	Отсутствие осознанной селективной региональной политики в отношении регионов ДВР	
<b>III этап</b> 1996 – 2012 гг.	Адаптация региона к рыночным условиям (1996 г.). Формирование инфраструктуры для развития приоритетных отраслей экономики региона	ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье» на период 1996–2005 (1996 г.) и на период до 2010 г., на период до 2013 г.
<b>IV этап</b> 2013 г. – по настоящее время	Формирование условий для ускоренного развития Дальнего Востока, превращения его в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой. Улучшение социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона	Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (срок реализации 2014–2025 гг.)  Территории опережающего социально-экономического развития

Первым программным документом этого периода в отношении ДВР можно считать Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) 1930 г., основной целью которого являлось создание экономической базы армии и флота, которое было перевыпол-

нено на 30 % по объёмам инвестирования. Далее применение программного подхода в отношении регионов Дальнего Востока отразилось в виде специальных программ, обозначенных в постановлениях ЦК КПСС и Правительства (1967 г. и 1972 г.),

в которых были определены мероприятия по развитию оборонного комплекса, социальной сферы и усилению комплексного характера экономики региона. Последним программным документом, принятым в отношении ДВР в советский период, стала Долговременная государственная программа развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г., утвержденная в 1987 году.

Анализ программных документов, принятых в отношении ДВР в советский период, позволил автору сделать вывод о том, что реализация программно-целевого метода осуществлялась с помощью инструментов, направленных на стимулирование преимущественно экзогенного типа развития дальневосточных территорий: государственное инвестирование, субсидирование, государственный заказ [3].

Далее, в период с 1991–1995 гг., осознанной селективной региональной политики в отношении ДВР не проводилось. С началом радикальной экономической реформы в России политика государственного патронажа над дальневосточными территориями сменилась на государственное дерегулирование в сфере региональных экономических отношений. Первым ударом по экономике региона стало разрушение сложившейся системы государственных гарантий поддержания равных условий функционирования социально-экономической системы Дальнего Востока по сравнению с другими частями страны.

Третий этап селективной региональной политики России развития дальневосточных территорий начинается с момен-

та принятия в 1996 г. Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы. Генеральная цель программы заключалась в максимальном ослаблении влияния факторов, препятствующих адаптации региона к условиям рыночной экономики. Основными задачами программы являлись: 1) ускоренное относительно средних российских показателей развитие региона в программной перспективе; 2) переход от сырьевой специализации в промышленности к преимущественному развитию обрабатывающего сектора. В программе были предусмотрены инструменты селективной региональной политики, направленные преимущественно на стимулирование экзогенного типа развития дальневосточных регионов: государственные субсидии, государственный заказ для предприятий федерального значения, меры социальной защиты населения, прямые государственные инвестиции в программные проекты. Однако ни одна из поставленных задач не была выполнена, а декларируемые инструменты на практике не были реализованы. Программа оказалась несбалансированной по целям и ресурсам.

По причине неудачи Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. (1996 г.) была осуществлена корректировка программы с продлением срока её действия до 2010 и далее до 2013 г. (ФЦП – 13). Целью ФЦП – 13 является формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики региона с учё-

том геостратегических интересов и обеспечения безопасности РФ. Задачами программы являются: закрепление населения в регионе путем сохранения и создания новых рабочих мест; снятие инфраструктурных ограничений развития экономики на региональном уровне; реализация ряда проектов, связанных с развитием инженерной инфраструктуры и социальной сферы. В ФЦП – 13 обозначены основные инструменты селективной региональной политики государства: государственное инвестирование в объекты социальной и производственной инфраструктуры и освоение природных ресурсов, создание особых экономических зон [4].

Четвёртый этап селективной региональной политики развития Дальнего Востока России ознаменовался созданием Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, которое координирует деятельность по реализации государственных программ на территории дальневосточных регионов. Разработанная новая Государственная программа социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. предполагает ориентацию на эндогенные факторы развития путём формирования территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). В правительственной концепции предполагается, что эти территории смогут выступать в виде «точек роста», а их ускоренное развитие будет стимулировать развитие других территорий и районов. Компактность ТОСЭР предполагает их большую эффективность функционирования, в связи с тем, что низкая эффективность российских ОЭЗ определяется тем, что из-за значительных размеров территории (до од-

ного субъекта РФ) выделяемых ресурсов на инфраструктуру и преференций резидентам оказывалось недостаточно для обеспечения желательного роста [5].

В настоящее время на территории Дальнего Востока создано девять территорий опережающего социально-экономического развития: «Хабаровск», «Комсомольск» в Хабаровском крае, «Надеждинская» и «Михайловская» в Приморском крае, «Камчатка» в Камчатском крае, «Белогорск» и «Приамурская» в Амурской области, «Беринговский» в Чукотском автономном округе и «Кангалассы» в Республике Саха (Якутия) [6]. Резиденты ТОСЭР имеют налоговые льготы: заявительный порядок возмещения НДС; в соответствии с законодательством субъекта освобождение или снижение ставки налогов на имущество, землю; понижающий коэффициент НДПИ (0 – 0,8) в течение 10 лет, далее применяется коэффициент 1; налог на прибыль первые 5 лет после получения первой прибыли от 0% до 5 %, последующие 5 лет – от 10 %; земельный налог 0 % в течение 3 лет. Функции по управлению ТОСЭР переданы АО «Корпорация развития Дальнего Востока», 100 % акций которого принадлежит Правительству Российской Федерации.

Резюмируя, отметим:

– весь период реализации селективной региональной политики развития дальневосточных территорий можно разделить на четыре этапа: первый этап (1861–1913 гг.) осуществлялся в условиях царской России, где успешно существовали рыночные механизмы; второй этап (1928–1990 гг.) – период реализации безрыночной экономики в СССР; третий этап

(1995–2012 гг.) – период адаптации дальневосточных территорий России к условиям рыночной экономики; четвёртый этап (2013 – по настоящее время) – период диверсификации экономики и ускорения экономического роста Дальнего Востока России;

– на протяжении всех этапов селективной региональной политики в отношении Дальнего Востока России основным методом избирательного воздействия государства являлся программно-целевой подход, включающий использование инструментов, направленных на стимулирование преимущественно экзогенного типа развития дальневосточных территорий: государственное инвестирование, субсидирование, государственный заказ;

– современный этап селективной региональной политики развития Дальнего Востока России характеризуется ориентацией на эндогенные источники развития путём формирования территорий опережающего социально-экономического развития с особыми условиями ведения экономической деятельности.

#### **Список использованных источников**

1 Крушанов А. И. История Дальнего Востока СССР / А. И. Крушанов, И. Ф. Кулакова, Б. Н. Морозов, Ю. А. Сем. Владивосток. 1977. Кн. 5.

2 Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток / П. А. Минакир; отв. ред. А. Г. Гранберг. М. : Экономика, 2006.

3 Сидоренко О. В. Особенности реализации программного подхода как метода селективной региональной политики в отношении Дальнего Востока России / О. В. Сидоренко // Известия

Иркутской гос. экон. академии (Байкальский гос. ун-т экономики и права) : электронный журнал. 2011. № 4.

4 Сидоренко О. В. Динамика селективной региональной политики развития регионов Дальнего Востока России : этапы реализации, оценка перспективной результативности / О. В. Сидоренко // Национальные интересы : приоритеты и безопасность. 2012. № 21.

5 Сидоренко О. В. Территории опережающего социально-экономического развития как инструмент селективной региональной политики : сб. науч. статей европейского мультидисциплинарного конгресса «Knowledge is power, power is Knowledge!» Vienna, Austria, 27 July 2015. Prague, Czech Republic, 2015, p. 2.

6 Корпорация развития Дальнего Востока [сайт] // <http://www.erdc.ru> (дата обращения 25.10.2016).