



УДК 323:332.1 (571.6+571.54/55)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА И ЗАБАЙКАЛЬЯ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД: ЦЕЛИ И РЕЗУЛЬТАТЫ

С.А. СИДОРОВ*Хабаровский пограничный
институт ФСБ России**e-mail: sidorov1061@yandex.ru*

В статье представлен анализ выполнения государственных программ развития Дальнего Востока и Забайкалья. Автор приходит к выводу, что недостаточное финансирование программы развития региона приводит к негативным тенденциям: сокращению промышленного потенциала, населения, сохранению сырьевой направленности экономики. Выход из ситуации – в сбалансированности азиатского и европейского векторов политики России.

Ключевые слова: политика, программа развития, кризис, Дальний Восток, Забайкалье.

Вся история освоения и развития Дальневосточного региона неразрывно связана с активной государственной политикой. Дальний Восток исторически развивался при пристальном внимании государства.

Отказ государства в начале 90-х годов от своих обязательств и вообще от проведения какой-либо акцентированной экономической политики на Дальнем Востоке привел к катастрофическим последствиям как для региона, так и для России.

Если в начале 90-х гг. вывоз продукции в другие регионы страны составлял 75% регионального выпуска, а доля экспорта – только 6%, то к середине 90-х годов в результате кризиса, невостребованности дальневосточной продукции и сжатия национального рынка, доля вывоза на национальный рынок сократилась до 10%, а доля внутрирегионального потребления составила 75%. Кроме того, доля экспорта увеличилась до 15%.

Кризис и последующая стагнация развития здесь были более длительными и глубокими, чем в среднем по России. К 2002 году промышленный потенциал Дальнего Востока уменьшился по сравнению с 1991 годом на 46,2% (против 35,1% – по России), объем валовых инвестиций сократился на 69% (против 66,8% – по России). Эти и другие особенности постсоветской России вызвали необходимость формирования новых представлений о содержании региональной политики¹.

В «Основных положениях региональной политики Российской Федерации», утвержденной в 1996 году указом Президента РФ, под региональной политикой понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Вместе с тем, региональная политика не может быть единой, стандартной для всех российских регионов, что определяется их неоднородностью в природно-климатическом, ресурсном, политическом, экономическом, социальном, этническом, религиозном и других аспектах².

Кроме того, важнейшим элементом государственной политики в отношении развития Дальнего Востока и Забайкалья с 30-х годов прошлого столетия были и остаются целевые программы.

По мере усложнения задач, которые ставились и решались в регионе, по мере умножения государственных приоритетов степень реализации заданий этих программ постоянно снижались.

¹ Текущий архив Правительства Хабаровского края. Ф 881. Оп п/х, Д. 8.1. С. 68-71.

² См.: Арсентьева И.И. Российские регионы в системе национальной безопасности. М., 2008; Ишаев В.И. Россия в глобальном мире. Хабаровск, 2007.



Таблица 1

Выполнение инвестиционных заданий программ развития Дальнего Востока и Забайкалья за период с 30-х годов XX в. по настоящее время

Документы, решение	Выполнение заданий, %
Постановление ВЦИК и ЦК ВКП(б) 1930 года	130
Постановление ЦК КПСС и Совмина ССР 1967 года	80
Постановление ЦК КПСС и Совмина ССР 1972 года	65
Государственная целевая программа на 1986-2000 гг.(1987)	30
Президентская программа на 1996-2005 гг. (1996)	30
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 (19 марта 2002)»	10
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 (2004)»	25,7
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 (2006)»	87,5
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 (от 21.11.2007)»	98,0
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 (16 июня 2008)»	76,6
Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 (10 января 2009)»	86,6

Источник: Ишаев В.И. Россия в глобальном мире. Хабаровск, 2007. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http //www.asoc.fareast.ru](http://www.asoc.fareast.ru)

Еще в 1992 была разработана и в 1996 году утверждена Президентом РФ Программа социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья, реализация которой до 2005 года должна была способствовать выравниванию ситуации. Причем Президентская программа развития региона на период до 2005 года должна была решить ряд кардинальных задач, в том числе:

- создание равных условий социально-экономического развития для региона, и в первую очередь, за счет решения проблем транспортных и энергетических тарифов;
- активная интеграция региона в Тихоокеанском бассейне;
- обеспечение устойчивой работы топливно-энергетического комплекса;
- структурная перестройка экономики региона с учетом требований внутреннего и внешнего рынков;
- закрепление населения и содействие росту жизненного уровня.

Однако этот сценарий в современных условиях оказался не реализуем. Уже в 2000 году население ознакомили со второй редакцией программы развития. То, что Правительство не собирается оказывать региону государственную поддержку в необходимом объеме, видно и в новой, откорректированной Программе. Откорректированная Программа «стоит» в 5,6 раза меньше, чем прежняя³. За время реализации Программы (1996-2001 гг.) валовой региональный продукт сократился на 12,3%, объем промышленной продукции уменьшился на 10%. Также из-за недостатка бюджетного финансирования сдерживается выполнение Программы газификации Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев⁴. В рыбной про-

³ См. Ишаев В.И. О реализации ФЦП экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья за 1996-2001 гг.; Текущий архив Губернатора и Правительства Хабаровского края. Ф. 746. Оп 1 Д. 2-2, 2-3. С. 9.

⁴ Текущий архив Губернатора и Правительства Хабаровского края. Ф. 819. Оп п/х Д. 8-2. С. 18.



мышленности Дальневосточного бассейна из-за крайней (до 70%) изношенности рыбопромыслового флота, роста тарифов, отсутствия государственной поддержки объемы улова рыбы и добычи морепродуктов, ниже установленных Программой на 16,5%. Кроме того, негативная тенденция была отмечена и в сельском хозяйстве региона. Выполнение расчетных показателей Программы по производству основных видов сельхозпродукции составило от 40% до 82%. Темпы роста производства на Дальнем Востоке и в Забайкалье в 1999-2001 гг. были ниже, чем в среднем по Российской Федерации.

В дальнейшем удельный вес Дальнего Востока в российских параметрах в 2001 г. существенно сократился по отношению к 1996 г. Практически ни по одному важнейшему параметру не удалось к 2001 году реализовать программные намерения. Численность населения не стабилизировалась. К началу 2002 года регион потерял по сравнению с 1991 годом 1 млн. 227 тыс. человек, или 12% постоянного населения. Тарифы на электроэнергию превысили 1,7 раза от среднего тарифа по России. Затраты на 1 тонну котельно-печного топлива превышают средние по России в 1,8 раза.

Вместе с тем, Президентская программа помогла в определенной степени добиться решения отдельных проблем, но существенно изменить ситуацию не смогла. Регион не получил планируемого импульса от принятой в 1996 г. Президентской программы развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2005 года.

Говоря о приоритетах, В.И. Ишаев отметил: «Программа не имеет абсолютно никакого приоритета, хотя мы утверждали и утверждаем, что эта программа не есть программа развития отдельно взятого региона, это не экономическая политика для региона. Это стратегия развития России на Тихом океане, это важнейший элемент глобальной стратегии России в новом веке. Причем финансирование ее выглядит удручающим и явно не соответствует логике целей развития региона»⁵.

В то же время, от полного краха социально-экономическая система Дальнего Востока была удержана только за счет вынужденной переориентации экономических связей региона на внешние рынки Азиатско-Тихоокеанского бассейна. В целом цена при этом была уплачена и Дальним Востоком, и Россией чрезмерная – почти полный паралич экономических взаимосвязей между регионом и остальной частью страны, практическая автаркизация социально-экономической системы Дальнего Востока.

Тем не менее, региональная политика выживания способствовала некоторому улучшению структуры промышленного производства. Во-первых, после длительного застоя в связи с отсутствием оборонного заказа стало восстанавливаться машиностроение. Во-вторых, в 1999-2001 гг. повысилась эффективность ряда отраслей, особенно цветной металлургии и лесной промышленности.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что экономическое развитие региона проходило вне связи с программными усилиями или какими-либо управленческими новациями. Экономика региона развивалась практически автономно в соответствии с внутренними и внешними импульсами рынка. Регион в связи с недостаточным финансированием к 2002 году стал терять свои позиции и по экономическим, и по социальным параметрам.

19 марта 2002 года Правительством РФ утверждена новая редакция Программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья, теперь уже до 2010 г. и не Президентская. Помимо ее в то время уже было принято 7 территориальных программ. Необходимость принятия этой новой редакции программы обусловлена тем, что в конце 90-х годов в развитии региона накопился ряд диспропорций и негативных моментов, о которых мы упомянули выше. Однако цели и задачи практически остались без изменения, так как предыдущая Программа не справилась с их решением. При этом на достижение этих целей и задач предстоящие 9 лет (2002-2010 гг.) в соответствии с постановлением Правительства

⁵ См.: Ишаев В.И. Доклад «Дальний Восток и Забайкалье – Западное побережье США» 17 сентября 2002 г. Текущий архив Губернатора и Правительства Хабаровского края. Ф. 811. Оп п/х Д. 4. 1.2. С. 16.



должно быть направлено за счет всех источников финансирования практически ровно столько же средств, сколько фактически составили инвестиции в экономику Дальнего Востока и Забайкалья за 1996–2000 гг. в соответствии с прежней «неудавшейся Программой». С 1990 года на территории Дальневосточного федерального округа производство стали сократилось в 2 раза, цемента – в 3 раза, сельхозпродуктов – в 4 раза, пиломатериалов – в 5 раз, кирпича – в 6 раз. Более того, численность работающих в 70 крупнейших компаниях Дальнего Востока за 18 лет уменьшилась в 4 раза, половина этих предприятий прекратила существование. С 1992 по 2005 год Дальний Восток потерял около 1,5 млн. человек, или 17 процентов населения.

Между тем, самостоятельность субъектов Федерации постоянно и последовательно ограничивается. Эти ограничения не дают возможность проводить конструктивную и активную экономическую политику. Регионы постепенно теряют свою доходную часть бюджетов. К примеру, если в 1995 году федеральный бюджет аккумулировал 51,8% доходов, то в 2000 году – 55,9%. В то время как доля совокупных расходов для федерального бюджета оставалась без изменения – 47,9%. А для региональных бюджетов доля расходов осталась на уровне – 52,1%, при этом доля доходов сократилась с 48,2% до 44,1%⁶.

Мы считаем, что желание федерального бюджета создавать и контролировать величину «бюджетного навеса» на уровне 7–8% объяснимо, но достигать этого следует не посредством чрезмерной централизации бюджетной системы страны, а в ходе наращивания доходной базы консолидированного бюджета за счет выполнения региональными бюджетами большего объема бюджетных обязательств. Субъекты должны иметь стимул для того, чтобы работать лучше, чтобы становиться самостоятельными.

Важнейшим приоритетом любой программы социально-экономического развития региона является решение социальных проблем. Известно, что заселение и освоение дальневосточного региона шло одновременно, тем самым решалась геостратегическая задача государства закрепления населения и создание достойных условий жизни дальневосточников. Однако в Программе, утвержденной 19 марта 2002 года, на эти цели было выделено лишь 0,77% всех затрат, в том числе из федерального бюджета – 3,2%, а из бюджетов субъектов Федерации лишь 5,9%. Таким образом, документ объективно ориентирует сами субъекты на то, что вышеозначенный приоритет на самом деле не важен⁷.

В дальнейшем Программа развития региона корректировалась неоднократно, последние изменения были внесены Постановлением Правительства РФ №15 от 10 января 2010 г. с целью повышения эффективности использования потенциала Дальнего Востока и Забайкалья и определения наиболее перспективных территорий для создания опорных центров развития. Среди основных направлений – вовлечение региона в мировое хозяйство через экономическое сотрудничество со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

История последних двух столетий свидетельствует, что любые попытки российской политики действовать, склоняясь в одну сторону, будь то в сторону Европы или Востока, неизбежно ведут к раскачке базиса общества и подрывают основы его идентичности. Постепенное выправление этого тяжелого одностороннего крена началось с кратковременного премьерства Е.М. Примакова. Затем выправление политической линии получило постепенное развитие в течение восьми лет президентства В.В. Путина. Позитивные итоги этого курса – укрепление внутренней стабильности в России и ее международного положения – наглядное свидетельство конструктивного характера евразийской ориентации. В ноябре 2000 г. президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Россия всегда ощущала себя евроазиатской страной. Ду-

⁶ Текущий Архив Губернатора и Правительства Хабаровского края Ф. 813. Оп п/х Д. 3.3.8. С. 24.

⁷ Текущий архив Губернатора и Правительства Хабаровского края Ф. 746. Оп 1 Д. 2-2, 2-3. С. 10.



маю, пришло время нам вместе со странами, входящими в Азиатско-Тихоокеанский регион, переходить от слов к делу – наращивать экономические, политические и другие связи. Все возможности для этого в сегодняшней России есть»⁸ В этих словах не только ретроспективный взгляд на прошлое, но и обращение к задачам будущего по определению роли и места нашей страны в азиатском сообществе.

По мнению М.Л. Титаренко, «воспрянувшая демократическая Россия представит не жалким слепком Запада, а солидным, заслуживающим уважения партнером других стран, будь то Европа или Азия, Африка или Америка»⁹. Прошедшие годы подтвердили обоснованность его мыслей. В своей речи на XII Петербургском международном экономическом форуме 7 июня 2008 г. Д.А. Медведев отметил, что «Россия сегодня – глобальный игрок. И, понимая свою ответственность за судьбы мира, мы хотим участвовать и в формировании новых правил игры, причем не из-за пресловутых «имперских амбиций», а именно потому, что обладаем и соответствующими публичными возможностями и соответствующими ресурсами»¹⁰.

Нынешний этап глобализации привел во многом к непредвиденной ситуации. Она характеризуется взрывным ростом производительных сил в тех регионах мира, которые прежде веками пребывали в отсталости, в доиндустриальной фазе развития. Развивающиеся страны, которые прежде были поставщиком сырья и дешевой рабочей силы, превращаются теперь в мировые фабрики и становятся крупными потребителями энергетических и продовольственных ресурсов.

В настоящее время АТР превращается в самый мощный центр мирового экономического и культурного развития, где сосредоточены самые крупные в мире финансовые ресурсы, что открывает возможность их использования для ускорения экономического и социального развития российского Дальнего Востока, взаимовыгодного его соразвития с соседними странами Восточной Азии.

Вместе с тем, определяя место РФ в АТР, необходимо учитывать еще одну ее «двойственность», а именно исторически сложившуюся двухуровневость российской экономики. В связи с тем, что в ходе взаимодействия России со странами Восточной Азии на авансцену выходят ее дальневосточные районы, при определении государственной политики РФ в отношении государств этого региона представляется крайне важным сочетать общероссийские интересы и интересы субъектов РФ в Дальневосточном регионе. Термин «государственная (англ. national) политика» позволяет преодолеть идею разделения политики государства на «внутреннюю» и «внешнюю». Взаимодействие этих двух частей общей национальной политики требует, чтобы мы рассматривали их в единой связке. В конечном счете, и внутренняя, и внешняя политика направлены на обеспечение безопасности и благосостояния¹¹.

Таким образом, в результате недофинансирования программ развития региона, неоднократного внесения изменений и дополнений потенциал роста не был реализован. Само же экономическое оживление не являлось в действительности результатом созидательной управленческой работы. Не проведена модернизация изношенной инфраструктуры и производственного аппарата. Сложилась практика необязательности исполнения государственных программ развития Дальнего Востока и Забайкалья. Мы полагаем, что выход в принятии федерального закона о развитии ДВЗ (Дальнего Востока и Забайкалья), как особо важного в геостратегическом и глобально-экономическом отношении макрорегиона России. При формулировании и претворении в жизнь политики РФ в отношении стран АТР, в частности в области экономических связей, необходимо принимать во внимание специфику исторического опыта становления России в качестве евроазиатского государства, не допуская «от-

⁸ Вызовы безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Владивосток, 2006. С. 17.

⁹ См.: Титаренко М.Л. Геополитическое значение Дальнего Востока М., 2008. С. 120-122.

¹⁰ Выступление Д.А. Медведева на XII Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге 6-8 июня 2008 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>

¹¹ См.: Смоляков В.А. Проблема взаимосвязей и соотношения внутренней и внешней политики. Теоретико-методологический аспект. Владивосток, 2004. С. 124.



ставания» азиатского вектора внешней политики от европейского «собрата», обеспечивая сбалансированную «бинаправленность» – европейскую и азиатскую – внешней политики нашей страны. Только видение Российского государства в евразийском контексте дает необходимую методологическую основу для разработки геополитически и геоэкономически сбалансированной реалистичной стратегии развития.

STATE POLICY OF DEVELOPMENT OF THE FAR EAST AND TRANSBAIKALIA DURING THE POST-SOVIET PERIOD: THE PURPOSES AND RESULTS

S.A. SIDOROV

*Khabarovsk Border Institute
of FSS of Russia*

e-mail: sidorov1061@yandex.ru

In article the analysis of performance of government programs of development of the Far East and Transbaikalia is presented. The author comes to conclusion, that insufficient financing of the program of development of region leads to negative tendencies: to reduction of industrial potential, the population, and preservation raw an economy orientation. Exit from a situation in equation of the Asian and European vectors of policy of Russia.

Key words: policy, the development program, crisis, Far East, Transbaikalia.