

УДК 332.145

**ОСОБЕННОСТИ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ:  
НОВЫЕ ПОДХОДЫ И СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ****Волынчук А.Б.***Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН,  
Владивосток, e-mail: i-abv@yandex.ru*

Основным предметом рассмотрения в данной статье является государственная политика развития российского Дальнего Востока как одного из главных направлений пространственного развития Российской Федерации. В исследовании определена специфика и выявлены основные проблемы реализации региональной политики на Дальнем Востоке на современном этапе, когда произошло одновременное сочетание неблагоприятных внутренних и международных факторов: как политических, так и экономических. В этих условиях федеральный центр пытается разработать и внедрить новые управленческо-экономические механизмы активизации региональной хозяйственной жизни. В регионе активно внедряется «новая версия» специальных экономических зон – территории опережающего социально-экономического развития, расширяется число дальневосточных муниципалитетов, включенных в преференциальный режим «Свободный порт Владивосток», и др. Однако новые инструменты освоения дальневосточных территорий, ориентированные в основном на предоставление налоговых льгот хозяйствующим субъектам, пока не доказали свою эффективность. Большинство проблем социально-экономического развития российского Дальнего Востока стали хроническими. Региональная экономика по-прежнему ориентирована на развитие сырьевых отраслей, доля высокотехнологичных предприятий критически мала, сохраняется миграционный отток экономически активного населения. В статье анализируются сильные и слабые стороны новой региональной политики, дается оценка ее эффективности.

**Ключевые слова:** региональная политика, Дальний Восток России, периферийные территории, территориальное развитие, проблемы регионального развития

**FEATURES OF THE FAR EASTERN REGIONAL POLICY:  
NEW APPROACHES AND OLD ISSUES****Volynchuk A.B.***Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, Far East Branch,  
Russian Academy of Sciences, Vladivostok, e-mail: i-abv@yandex.ru*

The main subject of this article is the state policy for the development of the Russian Far East as one of the main directions of the spatial development of the Russian Federation. The study identifies the specifics and identifies the main problems of the implementation of regional policy in the Far East at the present stage, when there was a simultaneous combination of unfavorable domestic and international factors: both political and economic. In these conditions, the federal center is trying to develop and introduce new administrative and economic mechanisms for enhancing regional economic life. The region is actively introducing a «new version» of special economic zones – territories of advanced socio-economic development, the number of Far Eastern municipalities included in the preferential regime «Free Port of Vladivostok», etc., is expanding. However, new tools for the development of the Far Eastern territories, focused mainly on the provision of tax incentives business entities have not yet proven their effectiveness. Most of the problems of the socio-economic development of the Russian Far East have become chronic. The regional economy is still focused on the development of raw materials industries, the share of high-tech enterprises is critically small, and the migration outflow of the economically active population remains. The article analyzes the strengths and weaknesses of the new regional policy, evaluates its effectiveness.

**Keywords:** regional policy, the Russian Far East, peripheral territories, territorial development, problems of regional development

Российский сектор Северо-Восточной Азии сформирован административно-территориальными образованиями, которые структурно входят в Дальневосточный федеральный округ (ДФО). Дальний Восток России составляет восточную (дальневосточную) периферию Российской Федерации и является одним из самых поздних «приобретений» российского государства. На сегодняшний день ДФО является самым большим по площади территориальным образованием страны с территорией свыше 6,95 млн км<sup>2</sup> (более 40,6% территории страны). Огромность региона, который

протянулся на более чем 3 тыс. км с севера на юг и 4 тыс. км с востока на запад и располагается в различных природно-климатических зонах, создает объективные предпосылки для формирования в его пределах труднопреодолимых естественных диспропорций социально-экономического развития. После включения в 2018 г. в состав ДФО Республики Бурятия и Забайкальского края число административно-территориальных единиц округа увеличилось до 11. На сегодняшний день в состав ДФО входят республики Бурятия и Саха Якутия, Забайкальский, Хабаровский, Камчатский

и Приморские края, Сахалинская, Магаданская, Амурская и Еврейская автономная области, Чукотский автономный округ [1].

В результате проявления объективных/естественных регионообразующих факторов в сложных условиях слабо освоенной периферии, возникновение трудностей при реализации государственного управления, равно как и связанных с этим проблем социально-экономического развития территории, становится неизбежным. Во многом они обусловлены объективными/естественными свойствами пространства – размерностью и неоднородностью.

Многоплановая пространственная дифференциация дальневосточного региона формирует специфическое протекание процессов хозяйственного освоения отдельных территорий и создает устойчивые диспропорции в результатах их социально-экономического развития. Каждый субъект, каждая дальневосточная территория имеет собственный набор как стимулов, так и ограничений/препятствий своего роста. Вместе с тем это не исключает наличия общих проблем развития, вызванных схожестью объективных условий существования локальных сообществ, общественных отношений, единством управленческих инструментов и подходов, реализуемых в рамках системы государственного управления дальневосточной периферией. Когда правительство пытается управлять территориальным и вообще социально-экономическим развитием региона, в своих планах и программах оно схематизирует/упрощает разнообразие региональных укладов, зачастую игнорирует местные практики хозяйствования, сложившиеся в течение длительного времени и адаптированные к местным условиям жизнедеятельности, в целом испытывает модернистскую самоуверенность относительно реформ и выбора инструментов, как, собственно, и приоритетных направлений регионального развития. И потому часто терпит неудачи [2].

#### **Материалы и методы исследования**

Оценить действующую модель/подходы Москвы к региональной политике на Дальнем Востоке можно исходя из анализа существующего механизма планирования социально-экономического развития региона. В этой сфере, в основном на уровне правительства России, принят ряд документов, декларируемой целью которых является не только трансформация территориально-отраслевой структуры региона, но и стремление к позитивным изменениям условий жизнедеятельности локальных социумов:

– Основы государственной политики регионального развития России на период

до 2025 г. (утверждены указом президента России в 2017 г.);

– Стратегия пространственного развития России на период до 2025 г. (2019);

– стратегии социально-экономического развития каждого федерального округа, а также Арктики, первая такая стратегия была разработана для Дальнего Востока в 2009 г.;

– планы реализации данных стратегий, а также Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. (2018);

– целевые программы развития ключевых регионов, в том числе Госпрограмма «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (2014);

– стратегии развития важнейших отраслей экономики России, такие как минерально-сырьевой комплекс, транспорт, энергетика, которые, согласно указанию президента В. Путина, теперь обязательно включают в себя дальневосточную часть;

– Прогноз долгосрочного социально-экономического развития России, его актуальный вариант рассматривает сценарии событий до 2036 г., однако территориальный аспект более подробно представлен в предыдущем варианте до 2030 г. (разработан Министерством экономики России в 2013 г.);

– Концепция развития приграничных территорий Дальнего Востока и Байкальского региона (2015);

– Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока в период до 2024 г. и на перспективу до 2035 г. (утверждена Правительством РФ в сентябре 2020 г.).

Также основные ориентиры региональной политики перечисляет президент России в своем ежегодном послании к национальному парламенту. Заявления и интервью высших государственных лиц, стенограммы заседаний правительства и совета безопасности России и другие источники дополняют общее представление об официальной части региональной политики России, равно как и нормативно-правовые акты, устанавливающие особые налоговые и административные условия экономической деятельности в отдельных регионах. Только в отношении Востока России таких актов принято более тридцати за 2009–2019 гг.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Несмотря на обилие стратегических, плановых и нормативных документов, рос-

сийские специалисты весьма критически отзываются об управлении территориальным развитием России. Они указывают на то, что в СССР работало множество центральных и региональных научно-практических институтов, которые собирали и систематизировали информацию о территории страны, ее ресурсах и под руководством Государственного планового комитета проектировали и приводили в общую систему планы территориального развития от муниципального до государственного уровня [3]. Сегодня эту проектировочную работу выполняют федеральные министерства, то есть чиновники, или же частные фирмы, которые выбираются главным образом по принципу наиболее низкой цены на государственных тендерах. Российские специалисты считают, что современные стратегии территориального развития стандартные, формальные, не ставят конкретных целей и являются набором благих пожеланий [4].

Легко заметить, что эти документы изображают некую идеализированную модель национальной и региональной экономики. Констатируя наличие проблем, они ничего не говорят об их причинах, в частности об огромном прессинге со стороны административных и силовых органов на малый и средний бизнес, об избыточном юридическом регулировании бизнеса, о высокой криминализации сырьевого сектора, о сращивании отдельных бюрократических, силовых, предпринимательских и криминальных структур в политико-экономические кланы, о коррупции высшей бюрократии и подрядчиков федеральных mega-projects и др. Эти факторы являются общими для всей России, но в периферийном регионе они усугубляются тем, что из-за дальности расстояний и очагового расселения центр менее способен контролировать местные социальные процессы.

В результате статистические и политические итоги региональной политики на ДВ неоднозначны. Во всяком случае, заметного улучшения состояния региональной экономики и демографии не происходит. Не удалось переломить ситуацию и широко разрекламированным и растиражированным на Дальнем Востоке «территориям опережающего социально-экономического развития» (ТОР/ТОСЭР), которые, по идее их создателей, должны представлять собой специальные экономические зоны, где ключевыми принципами являются кардинальное дерегулирование и масштабное налоговое стимулирование.

Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономическо-

го развития в РФ» вступил в силу 30 марта 2015 г. В пояснениях к нему подчеркивается, что на территориях опережающего развития планируется создать более благоприятные условия бизнеса, чем в обычных особых экономических зонах (ОЭЗ), и резидентам ТОР предоставляются лучшие условия ведения хозяйственной деятельности по отношению к аналогичным территориям, функционирующим в АТР [5].

Предпочтение в локализации бизнес-структур в создаваемых «особых зонах» должно было отдаваться новым для региона видам хозяйственной деятельности с высокой добавленной стоимостью. В первую очередь речь шла о высокотехнологичных отраслях машиностроения, электротехники, электроники, нефтехимии и др. Основная цель такого подхода заключается в острой необходимости диверсификации территориально-отраслевой структуры региональной экономики – смещении дисбаланса от добывающих отраслей к промышленным производствам с «глубоким» уровнем переработки сырья [5]. Реализовать этот принцип на практике оказалось непосильной задачей как для региональных властей, так и для их федеральных кураторов. И если лоббирование регионами стремления своих «якорных» сырьевых предприятий войти в «пространство налоговых преференций» понятно и объяснимо, то для федерального центра согласие на расширение сфер приоритетных видов деятельности в ТОР и включение в них сырьевых направлений – нелогично и нерационально.

Кроме того, правительство пошло на поводу у регионалов и вместо ограниченного числа ТОР, которые изначально планировалось создать в наиболее «комфортных» условиях региона, было заявлено о создании практически в каждом субъекте ДВФО одной, двух, а то и трех «специальных» территорий с льготным режимом хозяйствования. Центральное финансирование оказалось размытым между многочисленными проектами. В сочетании с неспособностью отдельных субъектов региона в установленные сроки выполнить свою часть обязательств по причине острого дефицита свободных ресурсов, это привело к отсутствию сколь-нибудь значимых социально-экономических результатов даже по истечении пятилетнего периода. Скорость реализации как федеральных, так и региональных обязательств по оснащению ТОРов производственной инфраструктурой не выдерживает никакой критики. По мнению экспертов, значительная часть ТОРов, которые были юридически оформлены 2016–2017 гг., в лучшем случае начнут работать в 2023–2024 гг.

Помимо проектов, связанных с созданием ТОСЭР, в регионе предпринимаются попытки диверсифицировать механизмы активизации регионального развития. Наиболее известным, не уступающим по масштабу поставленным задач «территориям опережающего развития», является проект под названием «Свободный порт Владивосток» (СПВ). Федеральный закон «О Свободном порте» вступил в силу 12 октября 2015 г. и первоначально распространялся на территории нескольких муниципалитетов Приморского края [6]. Сегодня, согласно новой утвержденной Правительством РФ «Национальной программе социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года» от 24 сентября 2020 г., преференциальный режим свободного порта «...распространяется на все территории муниципальных образований субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» [7].

Общей чертой внедряемых в регионе новых механизмов развития является перенос основной части инвестиционных затрат с государства на частный бизнес. Так объем инвестиций в основной капитал в ДВФО в 2019 г. составил порядка 1,39 трлн руб. (рост 2,6% к 2018 г.), из которых почти 38% – это частные иностранные инвестиции. При этом на долю российского государства (включая муниципалитеты) приходится только 26,5% от валового объема инвестиций [8].

Но и здесь не все так просто. Как показывает многолетняя практика «инвестиционного» развития российского Дальнего Востока, из всего набора ресурсных факторов только полезные ископаемые представляют собой интерес как для иностранных, так и отечественных частных инвесторов. И это подтверждается статистическими данными, отражающими структуру поступлений, где «лavinная» доля инвестиций в экономику региона приходит в отрасли сырьевого сектора. В 2019 г. в добывающие отрасли региональной экономики было инвестировано почти 40% (или более 0,5 трлн руб.) от всего объема инвестиций [8]. И нет поводов сомневаться, что и дальше региональная экономика будет развиваться в парадигме «голландской болезни», когда наиболее рентабельные отрасли, в случае Дальнего Востока это добывающие отрасли, будут оттягивать на себя основную массу ресурсов – от инвестиционных до человеческих/трудовых. Такова действительность, подтвержденная многочисленными примерами из зарубежной и отечественной практики. Переломить ситуацию за счет свободных

инвесторов в условиях рыночной экономики невозможно. Они идут в экономику того или иного региона, чтобы «делать деньги», а не развивать территорию. В то же время основная цель российского государства состоит в комплексном развитии территории. И на данном этапе развития региона вопросы рентабельности должны стать второстепенными, а речь в первую очередь должна идти о создании устойчивой диверсифицированной региональной экономики РДВ, самодостаточной, но в то же время глубоко интегрированной (через механизмы ТРТ) в национальную экономическую систему.

Дополнительно к числу причин низкой эффективности региональной политики следует отнести качество кадрового потенциала регионального управленческого корпуса. То есть в неспособности ее реализации, по причине низкого качества управления на всех уровнях государственной власти: федеральной, региональной, муниципальной. Низкий уровень управленческих компетенций, помноженный на rent-seeking behavior, не позволяет встроить существующую региональную политическую элиту в новую модель государственного управления, которая должна иметь способность оперативно адаптироваться к динамичным условиям современного мира:

- региональные политические/бизнес элиты обновляются крайне медленно;

- современные элиты регионов формировались в 1990-е гг., когда к власти часто приходили неподготовленные люди, поэтому уровень образования и квалификации региональной власти может не соответствовать тем задачам, которые ставятся центром;

- нельзя исключить возможный саботаж региональных элит, обусловленный нежеланием перемен;

- отчетливо проявляется в отдельных регионах столкновение экономических интересов региональных политических элит с федеральными экономическими «прокси». Здесь надо исходить из того, что любая региональная политическая элита является экономической элитой региона, однако не любая региональная бизнес-элита является политической элитой.

На наш взгляд, государственная политика современной России по отношению к периферии наглядно подтверждает то, что региональная (и шире – территориальная) политика не сводится к социально-экономическим проблемам и методам. Социально-экономическая часть региональной политики, обычно представленная в официальных стратегиях и программах, реализуется в объективно существующей политической среде, сочетается с задачами

политического контроля, внутривластной стабильности и безопасности. Точнее, по отношению к задачам стабильности и безопасности социально-экономические задачи занимают подчиненное положение. Территория должна быть управляемой, чтобы план территориального развития мог быть реализован.

### Выводы

С официальной точки зрения региональная политика – это политика социально-экономического развития региона, но на практике это, прежде всего, обеспечение контроля Центра над региональными ресурсами и лояльности местного населения. Вторые цели в России достигаются эффективно. Задача регионального развития при этом не отменяется, идет воспитание технократического менеджмента, но этот менеджмент не снабжается политическими полномочиями и не имеет политического влияния. Существующий дуализм декларативных целей, отраженных в публичных документах региональной политики, и реальных целей, о которых мы можем судить исключительно по косвенным признакам, закономерно приводит к расхождению планируемых и реальных результатов региональной политики, хотя, конечно, здесь надо также принимать во внимание качество реализации программных мероприятий.

Таким образом, основной каркас российской модели региональной политики центра к востоку от Байкала сформирован следующими характеристиками.

Во-первых, подчеркивается «геостратегическое» значение Дальнего Востока для развития России. РДВ обеспечивает коммуникацию России со странами АТР. Тем самым Россия получает альтернативный Европе вектор внешнеэкономических связей.

Во-вторых, основные социально-экономические проблемы восточной части России – это слабая инфраструктура транспорта, энергетики и связи, очаговое расселение, негативные демографические и миграционные тенденции, низкое качество жилищно-коммунального хозяйства и социальных учреждений, низкая производительность и высокая энергоемкость труда, слабые экономические связи с западной частью России и слишком большое экономическое влияние зарубежных стран.

В-третьих, основные методы развития этого макрорегиона – это модернизация инфраструктуры транспорта, энергетики, связи, жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, высшего образования и культуры, субсидирование энергетических и транспортных тари-

фов, упрощенное и бесплатное выделение земельных участков для бизнеса и жилищного строительства, налоговые и административные льготы на локализованных территориях, снижение таможенных и иных барьеров в экономических связях с азиатскими странами. Кратко упоминается о защите экологии и поддержке коренных малочисленных народов.

В-четвертых, государственные инвестиции во многом ставятся в зависимость от активности местных властей и частного бизнеса, в отличие от 2007–2014 гг., когда федеральный бюджет был фактически их единственным источником. Экономические и бюджетные трудности России, обусловленные конъюнктурой мирового рынка и санкциями Запада, вынуждают Москву чаще использовать принципы государственно-частного партнерства, например, когда особые экономические зоны создаются под конкретные бизнес-проекты.

В-пятых, проектный подход к реализации региональной политики предусматривает привлечение иностранных инвесторов, технологии, компании в территории опережающего развития и свободный порт Владивосток в качестве эффективного инструмента решения существующих дисбалансов и диспропорций регионального развития как в экономике, так и в социальной сфере.

*Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00012.*

### Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 03.11.2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43719> (дата обращения: 01.09.2020).
2. Scott James C. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. Yale University Press, 1998. 445 p.
3. Михеева Н.Н. Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // ЭКО. 2018. № 5. С. 158–178.
4. Минакир П.А., Прокапало О.М. Программы и стратегии развития российского Дальнего Востока // Проблемы Дальнего Востока. 2011. № 5. С. 93–104.
5. Корпорация развития Дальнего Востока. [Электронный ресурс]. URL: <http://erdc.ru/> (дата обращения: 01.10.2020).
6. Федеральный закон «О свободном порте Владивосток» от 13.07.2015 № 212-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182596/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596/) (дата обращения: 08.08.2020).
7. Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74587526/> (дата обращения: 10.10.2020).
8. Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019 г. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19\\_14p/Main.htm](https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm) (дата обращения: 11.10.2020).