

**ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНОГО ПОДХОДА
КАК МЕТОДА СЕЛЕКТИВНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В ОТНОШЕНИИ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ**

Показано, что особенностью реализации программного подхода в отношении Дальнего Востока России является преобладание экзогенных инструментов селективной региональной политики.

Ключевые слова: программный подход, эндогенные и экзогенные инструменты селективной региональной политики.

O.V. Sidorenko

**PECULIARITIES OF APPLYING PROGRAM APPROACH AS METHOD
OF SELECTIVE REGIONAL POLICY IN THE RUSSIAN FAR EAST**

The article demonstrates that the program approach applied in the Russian Far East is characterized by outnumbering exogenous instruments used in the selective regional policy.

Keywords: program approach, endogenous and exogenous instruments of selective regional policy.

История реализации программного подхода в отношении дальневосточных территорий России насчитывает более 100 лет, с периода «государственной колонизации Дальнего Востока» и реализации плана развития Приамурского края Витте–Столыпина. Программа П.А. Столыпина, предусматривавшая аграрное переселение крестьян, и программа С.Ю. Витте, содержащая идею строительства Транссибирской магистрали, полностью финансировались государством и, по оценке Института экономических исследований ДВО РАН, были успешно реализованы [2, с. 19].

Меры правительства были направлены на стимулирование как эндогенного развития территории (налоговые и земельные льготы для переселенцев), так и экзогенного (субсидии на снижение транспортных тарифов, государственное инвестирование в инфраструктурные объекты) (табл.). При этом основной целью избирательного воздействия государства на развитие Дальнего Востока являлось создание военно-стратегической базы страны на Тихом океане.

Наибольшее развитие программный подход получил в советский период. Он являлся основным методом селективной региональной политики, направленным на стимулирование освоения и развития дальневосточных территорий.

Первым программным документом этого периода в отношении Дальнего Востока России можно считать постановление Политбюро ЦК ВКП(б) 1930 г., основной целью которого являлось создание экономической базы армии и флота; по объемам инвестирования оно было перевыполнено на 30%.

Концепция селективной региональной политики по отношению к дальневосточным территориям, обозначенная в начале 1930 г. в постановлениях правительства (постановление ВЦИК и постановление

Политбюро ЦК ВКП(б) об экономическом развитии Дальнего Востока), просуществовала более 60 лет — до конца существования советского государства.

Инструменты селективной региональной политики государства, применяемые в рамках программно-целевого подхода в отношении Дальнего Востока России

Инструменты селективной региональной политики	План Витте–Столыпина	Постановление 1930 г.	Постановление 1967 г.	Постановление 1972 г.	Программа 1987 г.	Программа «Дальний Восток и Забайкалье»			
						I	II	III	IV
Инструменты, стимулирующие экзогенное развитие региона									
Государственное инвестирование в развитие производственной и социальной инфраструктуры	х	х	х	х	х	х	х	х	
Государственные инвестиции в строительство промышленных объектов оборонного и гражданского назначения		х	х	х	х				
Государственное инвестирование в освоение месторождений природных ресурсов		х	х	х	х		х	х	
Государственный заказ		х	х	х	х	х			
Государственные субсидии на компенсацию транспортных тарифов, повышенной заработной платы, повышенные затраты на электро- и тепловую энергию	х	х	х	х	х	х			
Инструменты, стимулирующие эндогенное развитие региона									
Налоговые льготы	х								
Земельные льготы	х								
Создание технополисов						х	х		
Создание особых экономических зон								х	

Примечание. x — применение данного инструмента предполагалось в рамках данного программного документа; программа 1987 г. — Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г.; программа «Дальний Восток и Забайкалье» — Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья, в том числе: I — вариант программы на период 1996–2005 гг. (дата утверждения — 1996 г.), II и III — варианты программы на период до 2010 г. (даты утверждения — 2002 и 2006 гг. соответственно), IV — вариант программы на период до 2013 г. (дата утверждения — 2007 г.).

Государство в советский период использовало инструменты селективной политики, направленные преимущественно на стимулирование экзогенного типа регионального развития дальневосточных территорий, т.е. преимущественно за счет внешних источников: государственное инвестирование, субсидирование, государственный заказ.

Далее применение программного подхода в отношении регионов Дальнего Востока отражается в виде специальных программ, обозначенных в постановлениях ЦК КПСС и правительства (1967 и 1972 гг.). В постановлениях были определены мероприятия по развитию оборонного комплекса, социальной сферы и усилению комплексного характера экономики региона, встраиванию в международный рынок в Азиатско-Тихоокеанском регионе через развитие компенсационных соглашений с Японией. Эти программные решения были уже не столь успешны, как предыдущие.

Последним программным документом в советский период была Долговременная государственная программа развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г. (далее — ДГП), утвержденная в 1987 г. Она стала последней попыткой ускорить темпы развития региона за счет централизованного перераспределения капитальных вложений.

Будущее Дальнего Востока связывалось с традиционной ресурсно-добывающей стратегией развития и ориентацией на быстрорастущий рынок сбыта — Азиатско-Тихоокеанский регион.

Формально ДГП действовала пять лет (1986–1990 гг.), а фактически — только три года (1988–1990 гг.) в связи с изменением как общеэкономической ситуации в стране и механизмов распределения общественных ресурсов, так и стратегических целей страны. Программные инвестиционные задания были выполнены только на 30% [4, с. 189].

Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. (далее — Программа), принятая в апреле 1996 г., представляла собой по существу программу 1987 г., скорректированную с учетом реалий переходного периода [3, с. 47]. Программа в период 1996–2005 гг. являлась попыткой частично восстановить разрушенный в 1991 г. механизм государственной поддержки развития региона за счет средств федерального бюджета. В нее были включены противоречивые задачи поддержания условий жизнедеятельности и структурной перестройки хозяйства, усиления роли государственных ресурсов и внутреннего рынка и сделан акцент на внешнеэкономическом сотрудничестве региона.

В Программе были предусмотрены следующие инструменты селективной региональной политики: государственные субсидии в виде региональных льгот в тарифах, нормативах отчислений в бюджет; особый режим внешнеэкономической деятельности; государственный заказ для предприятий федерального значения; меры социальной защиты населения; создание и поддержка технопарков; прямые государственные инвестиции в программные проекты. Однако Россия во второй половине 1990-х гг. не только не обладала опытом по реализации этих механизмов, но и не имела для этого достаточных финансовых средств, поэтому весь список инструментов селективной поддержки развития Дальнего Востока остался лишь намерениями.

В рамках Программы предполагалось создание в Хабаровском крае техноэкополиса «Комсомольск–Амурск–Солнечный» (далее — ТЭП «КАС») как инструмента селективной политики, стимулирующего эндогенный потенциал региона. Основной целью ТЭП «КАС» являлось создание конкурентоспособной промышленной продукции на Дальнем Востоке России.

Программа была рассчитана на существенное увеличение масштабов бюджетного финансирования для региона, но вплоть до 2000 г. федеральный бюджет был дефицитен, что не позволило выполнить программные задания.

Затраты на реализацию программных мероприятий за период 1996–2001 гг. составили только 10,6% планируемых из федерального бюджета, что явилось весомой причиной отставания региона от тех уровней макроэкономических индикаторов, которые предполагались по Программе [1].

В целом в течение первого периода реализации Программы (1996–2000 гг.) появился ряд проблем, которые стали непреодолимым препятствием на пути достижения поставленных целей. К таким проблемам можно отнести: нацеленность мероприятий на мягкие бюджетные ограничения; несоответствие приоритетов программы системе распределения ограниченных ресурсов; расхождения между ежегодным распределением ресурсов и длительностью периода реализации целей; отсутствие ясной и последовательной институциональной составляющей программы; распыленность ограниченных бюджетных ресурсов по множеству плохо скоординированных отраслевых программ и отсутствие механизма маневрирования ресурсами в пространстве приоритетов; разбиение программы по отдельным территориям субъектов Федерации, не скоординированным по действиям и конкурирующим по ресурсам.

К началу 2001 г. в стране, в том числе и в Дальневосточном регионе, сложилась новая экономическая и политическая ситуация. Прекратился затяжной спад производства и началось восстановление экономической динамики как в целом в Российской Федерации, так и в дальневосточных регионах. Дефицит государственного бюджета сменился профицитом. Начала формироваться новая стратегия геополитического развития России, в которой существенную роль играли интересы страны в Северо-Восточной Азии. С учетом этого Правительство Российской Федерации постановлением от 19 марта 2002 г. № 169 приняло к реализации откорректированную программу экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья в новой редакции — «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 и до 2010 г.» (далее — Программа-10).

Основные стратегические ориентиры Программы-10 определялись в реализации главной цели: оздоровление экономической и социальной обстановки в регионе и достижение геостратегических и экономических целей России на востоке в Тихоокеанском бассейне. Тем не менее в 2002–2003 гг. радикальных изменений в ходе выполнения программы не произошло. Из-за недостатка финансовых ресурсов (как мобилизуемых на местах, так и выделяемых из федерального бюджета), специфики региона, связанной со значительной отдаленностью от центральных районов России, результаты работы по многим предприятиям, комплексам и отраслям промышленности и хозяйства оказались значительно хуже расчетных показателей Программы-10.

Программа-10 не решала социальные проблемы, которые для Дальнего Востока имеют особое значение. Прежде всего, это закрепление населения и создание для него достойных условий жизни. Программой на социальную сферу на 2002–2010 гг. было предусмотрено всего 1,75% общего объема финансовых ресурсов, а на 2006–2010 гг. — 1,06%. Численность населения не стабилизировалась, более того, к началу 2005 г.

по сравнению с 1991 г. она сократилась в регионе на 1 млн 517 тыс. чел. (на 18,8%). Цели и задачи, обозначенные в третьей редакции программы, полностью соответствовали предыдущему варианту, были изменены только объемы финансирования.

Но и после третьей корректировки последний вариант данной программы не мог обеспечить необходимые темпы развития экономики Дальнего Востока и Забайкалья.

В ноябре 2007 г. федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья» была пролонгирована на период до 2013 г. (Программа-13).

Целью Программы-13 является формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики региона с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации. Задачами программы определены: закрепление населения в регионе путем стимулирования 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.

Основными инструментами Программы-13 являются государственное инвестирование в объекты социальной и производственной инфраструктуры и освоение природных ресурсов, создание особых экономических зон.

В связи с реализацией Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. предполагается создание новой программы развития данного макрорегиона на период 2014–2018 гг.

Резюмируя, отметим, что особенности применения программно-целевого подхода как метода селективной региональной политики в отношении Дальнего Востока России отмечаются в специфическом использовании инструментов селективной региональной политики государства, а именно:

- в программных документах развития Дальнего Востока царской России широко использовались инструменты, стимулирующие экзогенное и эндогенное развитие дальневосточных регионов;
- в советский период государство применяло инструменты селективной политики, направленные преимущественно на стимулирование экзогенного типа регионального развития дальневосточных территорий: государственное инвестирование, субсидирование, государственный заказ;
- в ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье» предполагается использование инструментов селективной региональной политики, направленных на стимулирование преимущественно экзогенного развития дальневосточных территорий, причем фактическая реализация программы осуществляется с 2008 г.

Список использованной литературы

1. Кудрявцев А.А. Проблемы программно-целевого планирования и финансирования бюджетных инвестиций / А.А. Кудрявцев // Финансы и кредит. — 2009. — № 9. — С. 29–36.
2. Минакир П.А. Дальний Восток: реальные стратегии и мнимые программы / П.А. Минакир, О.М. Прокапало // Вестник ДВО РАН. — 2007. — № 5. — С. 13–21.

3. Минакир П.А. Перспективы развития Дальнего Востока и Забайкалья: региональные программы / П.А. Минакир, Н.Н. Михеева // Проблемы прогнозирования. — 2002. — № 3. — С. 47–63.

4. Минакир П.А. Экономика регионов: Дальний Восток / П.А. Минакир; отв. ред. А.Г. Гранберг; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исслед. — М.: Экономика, 2006. — 845 с.

References

1. Kudryavtsev A.A. Problemy programmno-tselevogo planirovaniya i finansirovaniya byudzhetykh investitsii / A.A. Kudryavtsev // Finansy i kredit. — 2009. — № 9. — S. 29–36.

2. Minakir P.A. Dal'nii Vostok: real'nye strategii i mnimye programmy / P.A. Minakir, O.M. Prokapalo // Vestnik DVO RAN. — 2007. — № 5. — S. 13–21.

3. Minakir P.A. Perspektivy razvitiya Dal'nego Vostoka i Zabaikal'ya: regional'nye programmy / P.A. Minakir, N.N. Mikheeva // Problemy prognozirovaniya. — 2002. — № 3. — S. 47–63.

4. Minakir P.A. Ekonomika regionov: Dal'nii Vostok / P.A. Minakir; отв. ред. А.Г. Гранберг; Рос. акад. наук, Dal'nevost. otd-nie, In-t ekon. issled. — М.: Экономика, 2006. — 845 с.

Информация об авторе

Сидоренко Ольга Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра государственного и муниципального управления, Хабаровская государственная академия экономики и права, г. Хабаровск, e-mail: ovsidorenko@rambler.ru.

Author

Sidorenko Olga Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of State and Municipal Management, Khabarovsk State Academy of Economics and Law, Khabarovsk, e-mail: ovsidorenko@rambler.ru.