

УДК 32:332.145(470:571.6)
DOI: 10.26140/anie-2019-0804-0003**ПЛЮСЫ И МИНУСЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИИ: ПРИМЕР ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**© 2019
AuthorID: 346564
SPIN: 3598-9211

Козлов Леонид Евгеньевич, кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры международных отношений
Дальневосточный федеральный университет
(690091, Россия, Владивосток, улица Суханова, 8, e-mail: leonidkozlov@yahoo.com)

Аннотация. На примере Дальнего Востока анализируется влияние рыночной экономики на региональную политику России. Методологической основой являются теория центра и периферии и теория новой политэкономии о рентаориентированном поведении лиц, принимающих политические решения. Роль государства в первичном освоении и дальнейшем развитии Востока России исторически была главенствующей. В XXI в. Дальний Восток выдвинулся на первый план региональной политики России. Мы полагаем, что современная рыночная экономика влияет решающим образом на возможности государства управлять развитием своей территории. Преимущества этого влияния состоят в том, что реализация проектов развития обходится без человеческих жертв; региональная политика разрабатывается с учётом себестоимости и будущей отдачи; государство делит риски новых экономических проектов с частным бизнесом. Недостатки состоят в том, что экономический рост и норма прибыли поставлены во главу угла, а социальные задачи и укрепление национальной безопасности отходят в тень; постоянно действующие институты централизованного планирования становятся невыгодными, территориальное планирование переходит на аутсорсинг; развитие инфраструктуры привязывается к зарубежным рынкам сбыта; умножается коррупция при исполнении инфраструктурных подрядов; разрастается бюрократия и соответствующее нормативное регулирование; проекты развития требуют больше расходов на оплату труда и хуже обеспечиваются кадрами. Несмотря на это, территориальное развитие постсоветской России имеет некоторые положительные результаты, поэтому даже в условиях рынка активная региональная политика представляется целесообразной.

Ключевые слова: территориальное развитие, региональная политика, рыночная экономика, Дальний Восток, целевая программа, поворот на Восток, центр-периферийные отношения, рентаориентированное поведение, этатизм

**BENEFITS AND GAPS OF THE MARKET ECONOMY FOR REGIONAL
POLICY OF RUSSIA: THE FAR EAST CASE**

© 2019

Kozlov Leonid Evgenievich, candidate of political sciences, associate professor
of the Department of International Relations
Far Eastern Federal University

(690091, Russia, Vladivostok, Sukhanova street, 8, e-mail: leonidkozlov@yahoo.com)

Abstract. The influence of a market economy on the regional policy of Russia on the example of the Far East is analyzed. The methodological basis is the theory of the center-periphery relations and the theory of the new political economy on the rent-seeking behavior of political decision-makers. The role of the state in the primary development and further development of the East of Russia has historically been dominant. In the 21st century, the Far East came to the forefront of Russia's regional policy. We believe that the modern market economy decisively affects the ability of the state to manage the development of its territory. The advantages of this influence are that the implementation of development projects is without human sacrifice; regional policy is developed taking into account the cost and future gain; the state shares the risks of new economic projects with private business. The disadvantages are that economic growth and the rate of profit are at the forefront, while social tasks and strengthening national security are fading; permanent central planning institutes become unprofitable, territorial planning switches to outsourcing; infrastructure development is tied to foreign sales markets; corruption in the execution of infrastructure contracts is multiplying; bureaucracy and related regulations are expanding; development projects require more labor costs and are worse provided with personnel. Despite this, the territorial development of post-Soviet Russia has some positive results, therefore, even in market conditions, an active regional policy seems appropriate.

Keywords: territorial development, regional policy, market economy, Far East, target program, turn to the East, center-periphery relations, rent-seeking behavior, statism

Введение. Территориальное развитие является одним из важнейших направлений государственной политики России, поскольку наша страна имеет самую большую территорию в мире и не слишком многочисленное население, к тому же распределенное неравномерно, сконцентрированное на западе и убывающее по мере продвижения на восток. Для сравнения, в Центральном федеральном округе плотность населения составляет 60 чел. на кв. км, а в Дальневосточном ФО – 1 чел. ЦФО превышает Дальний Восток по численности населения в 6,3 раза, по валовому региональному продукту в 6,5 раз. 74 % населения России сосредоточено к западу от Урала в части, занимающей всего 23 % территории страны. В интегрированном рейтинге экономического и социального развития регионов России от информационного агентства «РИА Новости» Еврейская АО, самый слабо-развитый регион России, уступает занимающей первое место Москве в 5,7 раз [1].

Мировой опыт показывает, что высокая социально-экономическая дифференциация регионов создаёт се-

рьёзные проблемы для государства в целом, в том числе:

- разрушение единого экономического пространства;
- снижение ёмкости внутреннего рынка;
- массовая и стихийная внутренняя миграция, которая приводит к росту криминалитета и другим социальным бедам;
- экологические и инфраструктурные трудности в агломерациях, где скапливаются мигранты;
- нарушение процессов сбережения и инвестирования, когда при нестабильной экономической ситуации предприниматели и население регионов выводят сбережения в столицу или за рубеж;
- невозможность ввести в экономический оборот ресурсы отсталых регионов в общегосударственных интересах;
- претензии зарубежных стран на «ничейную» территорию;
- социально-политическая нестабильность и угроза сепаратизма [2, с. 132-134; 3, с. 13; 4, с. 152].

Правительство России осознаёт наличие этих про-

блем и старается их решать, насколько это возможно. Основные принципы региональной политики России, по нашей оценке, состоят в следующем:

- центр жёстко контролирует регионы посредством межбюджетных отношений, иначе говоря, центр собирает гораздо больше налогов, чем регионы;
- центр разрабатывает общий план территориального развития, опираясь, прежде всего, на схемы развития транспортного и топливно-энергетического комплекса, а также на существующую систему расселения;
- инфраструктурные инвестиции, стимулирующие региональное развитие, осуществляются в рамках специальных документов, т.н. целевых программ;
- новые административные и налоговые процедуры апробируются в локальных зонах с особым экономическим статусом.

Точек приложения усилий правительства немало, но среди них сегодня выделяются два приоритета: Крым и Дальний Восток. Крым особенно важен в геополитическом смысле, так как его включение в состав России не признаётся большинством других стран. Уровень жизни и экономики в Крыму во время нахождения в составе Украины был низким, поэтому правительству РФ после вхождения Крыма в состав России было очень важно подкрепить этнокультурную лояльность местных жителей социально-экономическими успехами. С 2015 г. Крым и Севастополь стали главными объектами территориального выравнивания в России. Правительство РФ отвело на госпрограмму «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» в 2015 г. 95 млрд. руб., в 2016 – 118, в 2017 – 182, 2018 – 157, 2019 – 118, в то время как на госпрограмму «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» – 25, 37, 14, 21 и 48 млрд. руб. соответственно [5; 6].

Активная политика по развитию Дальнего Востока проводится по иным причинам. Первая – это крайне малая плотность постоянного населения, его эмиграция в европейскую часть России и зарубежные страны, оппозиционные настроения остающихся жителей. Вторая – это постепенное исчерпание запасов полезных ископаемых в Западной Сибири, которые составляют основу российского экспорта и дают около половины доходов российского бюджета, вследствие чего требуется как можно скорее ввести в эксплуатацию месторождения Восточной Сибири и Дальнего Востока. Третья – это напряжённость в отношениях с Европейским Союзом, до украинского кризиса главным партнёром России по внешней торговле и инвестициям, что побуждает Россию к географической диверсификации экспорта, прежде всего, в направлении Восточной Азии.

Развитие Дальнего Востока весьма интересует как российских, так и зарубежных географов, экономистов, политологов, историков. Особо отметим монографию Ф. Хилл и К. Гэдди «Сибирское проклятие», которая поставила важнейшие методологические вопросы о взаимосвязи региональной экономики и климата и о значении политического принуждения в первичном освоении Востока России. По мнению авторов, суровые климатические условия этого региона делают невыгодным его заселение на постоянной основе. Преследуя геополитические цели, не считаясь с жертвами и затратами, советское правительство добилося значимых результатов в развитии Востока России, но в условиях свободного рынка население будет отсюда эмигрировать, а главные ресурсы будут осваиваться вахтовым методом [7].

Н.В. Зубаревич выделяет выравнивающий, стимулирующий и геополитический приоритеты региональной политики. Если в 1990-е годы Россия придерживалась выравнивающего приоритета, то в 2000-е годы возобладала геополитика, когда государство нацелено, прежде всего, на удержание территории, в том числе Дальнего Востока. Это самый затратный вид региональной политики, и он плохо побуждает частные фирмы идти в отстающие и депрессивные регионы вслед за государ-

ственными инвестициями в инфраструктуру [4].

П.А. Минакир и О.В. Прокапало доказывают, что наилучших результатов Дальний Восток достигал в те периоды, когда государство комбинировало неэкономические цели и использование централизованных ресурсов с целями эндогенного воспроизводства в самом регионе. Наименее удачными были периоды, когда государство преследовало исключительно колониальные цели извлечения максимальной полезности в регионе, при минимальной поддержке эндогенных факторов развития. Сегодня Москва комбинирует колониальную эксплуатацию транзитных мощностей и природных ресурсов Дальнего Востока с реставрацией здесь диверсифицированного хозяйственного комплекса [8].

Х. Блакисруд исследует «Поворот на Восток» в контексте общей региональной политики России. Он отмечает, что подход Москвы к управлению Дальним Востоком и к переориентации России на отношения со странами Восточной Азии базируется на традиционных принципах постсоветской бюрократии, а именно: государство является лидером в модернизации и экономическом развитии, реформы должны идти по некоему стратегическому плану, желательно в форме целевых программ. В то же время этатистский подход часто сосуществует с ручным управлением, когда высшие должностные лица вынуждены участвовать в решении частных региональных проблем [9].

С. Малле и Дж. Купер подчеркивают, что укрепление обороны и развитие Востока России стали главными приоритетами правления Путина. Авторы отмечают крайнюю централизацию региональной политике России. Не отрицая её возможности, они считают централизованную политику наиболее затратной. Региональная политика России была бы более эффективной, если бы центр дал региональным властям больше полномочий при выборе проектов развития и предоставлении льгот [10].

Практически все авторы сходятся в том, что государство играло главную роль в первичном освоении и дальнейшем развитии Востока России в XIX-XX вв. и что в XXI в. Дальний Восток выдвинулся на первый план региональной политики России, при этом они более или менее критично оценивают эффективность современной дальневосточной политики центра. Соглашаясь с этим, мы одновременно полагаем, что рыночная экономика XXI в. влияет решающим образом на возможности государства управлять развитием своей территории.

Методология. В данной статье анализируются исторический опыт региональной политики России на Дальнем Востоке и влияние на неё рыночной экономики, в условиях которой она проводится после 1991 г. Методологической основой является теория центра и периферии в классической версии Дж. Фридмана, которая определяет периферию по её отношениям зависимости от ядра [11]. Также используется теория новой политэкономии в версии Г. Таллока о рентоориентированном поведении лиц, принимающих политические решения (т.е. об их личной материальной заинтересованности), особенно, в сфере социально-экономического развития страны и регионов [12]. Региональная политика понимается как совокупность методов, нормативно-правовых актов и практических мероприятий, разрабатываемых и реализуемых компетентными органами государственной власти, с целью формирования определённой территориальной структуры общества.

Исследование опирается на следующие эмпирические источники:

- федеральные целевые программы территориального характера;
- стратегии и концепции развития территории России в целом, отдельных регионов и ключевых отраслей экономики;
- федеральные законы, устанавливающие особые условия бизнеса в регионах ускоренного развития;
- пресс-релизы и т.п. сообщения федеральных ми-

нистерств о государственных и частных инвестициях в региональное развитие;

- стенограммы заседаний правительства по вопросам региональной политики;

- сборники Федеральной службы государственной статистики о социально-экономических результатах регионов;

- заявления прокуратуры и счетной палаты парламента России о количестве и качестве исполненных мероприятий в рамках целевых программ и поручений президента России;

- многолетние личные наблюдения проектов регионального развития, политико-экономических форумов, регионального политического процесса и т.п.

Результаты. Во время установления Россией политического контроля на Дальнем Востоке в 1858-1860 гг. регион был почти не заселён, экономика ограничивалась натуральным хозяйством и меновой торговлей. Первыми задачами региональной политики стали создание постоянного населения и установление транспортной связи с европейской частью России. В основном, они были решены к началу Первой мировой войны, путём массивных госинвестиций и стимулирования иммиграции. Главное значение в этом деле имела Транссибирская железная дорога, строительство которой было закончено в 1916 г. Возникли первые опорные пункты системы расселения: Благовещенск, Хабаровск, Николаевск-на-Амуре, Никольск (Уссурийск), Владивосток, Александровск. Были произведены первичные геодезические обследования, картографирование, разведка природных ресурсов [13, с. 129-141; 14, с. 32-41].

В сталинский период на Дальнем Востоке были проведены форсированная индустриализация и милитаризация, углублённые геологические изыскания, с нуля созданы мощные центры машиностроения и оборонной промышленности, морские порты, центры добычи полезных ископаемых, такие как Комсомольск-на-Амуре, Находка, Магадан, Ванинско-Совгаванский узел. Освоение территории во многом производилось за счет расширения военных гарнизонов и обеспечивающей их инфраструктуры, использования труда заключенных, инвестирования из государственного бюджета [13, с. 142-172; 14, с. 69-139; 15, с. 483-488].

Во второй половине XX в. акцент сместился на развитие гражданской экономики Дальнего Востока, с опорой на внутренние ресурсы и внешнюю торговлю региона. Главными отраслями экономики региона стали рыбная, лесная, горнорудная, успешно развивались судоремонт, строительная индустрия, растениеводство (особенно, соя и рис), машиностроение. Вплоть до распада СССР важную роль продолжал играть военно-промышленный комплекс. Была построена Байкало-Амурская магистраль, активно функционировали Северный морской путь, прибрежное морское сообщение, малая авиация [13, с. 172-182]. С 1926 по 1991 гг. численность населения Дальнего Востока выросла с 2,6 млн. до 8,1 млн. чел. [16]. В 1987 г. центр ввёл в действие первую комплексную программу развития региона, хотя программно-целевой метод частично применялся здесь и ранее. Более ста центральных и региональных научно-практических институтов собирали информацию о территории СССР и его ресурсах, под руководством Госплана проектировали и приводили в общую систему планы территориального развития от муниципального до национального уровня [17, с. 190-191].

В 1990-е гг. централизованная система управления территориальным развитием России развалилась. Хотя в 1996 г. правительство РФ ввело в действие новую дальневосточную программу, она практически не финансировалась и не исполнялась. Дальний Восток во многом был предоставлен сам себе, впрочем, более-менее обеспечивал себя за счет внешней торговли. В тех сложных условиях произошел большой отток населения (наиболее резко на Крайнем Севере), к 2018 г. оно сократилось

до 6,2 млн. чел. [16]. Множество предприятий, чья продукция оказалась неконкурентоспособной в условиях свободного рынка, обанкротилось и навсегда прекратило существование. Хотя с 2000 г. валовый региональный продукт Дальнего Востока неуклонно возрастал, его темпы отставали от роста ВВП. Местное хозяйство приобрело примитивную сырьевую структуру, зависимость региона от торговли с зарубежными странами стала угрожать единству экономического пространства России [подробнее см.: 18]. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума превысила общероссийский уровень, а демографическая динамика была ещё более негативной, чем в России в целом.

В 2006 г. Совет безопасности РФ принял решение о разработке долгосрочной стратегии развития Востока России и о принципиальном увеличении госинвестиций в данной связи [19]. Активизация региональной политики проявилась не только в инвестициях и стройках, но и в частых визитах на Дальний Восток высшего руководства страны, проведении масштабных политических форумов, особенно, саммита АТЭС 2012 г., где началось предметное обсуждение возможного сотрудничества с зарубежными партнерами в освоении региона. Правительство РФ постоянно вело поиск более эффективных решений по развитию Дальнего Востока, при этом происходило сложное согласование позиций федеральных министерств и ведомств. В итоге правительство РФ создало отдельный аппарат управления экономикой региона под началом специального заместителя премьер-министра. Здесь также были созданы 18 «территорий опережающего развития» с большими налоговыми и административными льготами. Во Владивостоке стал ежегодно проводиться Восточный экономический форум, где президент и федеральные министры рассказывают инвесторам о новых инвестиционных возможностях на Дальнем Востоке. В 2007-2018 гг. Москва приняла 30 федеральных законов и более 150 постановлений и распоряжений, призванных ускорить развитие региона.

Статистические и политические итоги десятилетия активной региональной политики оказались неоднозначными. Во всяком случае, существенного улучшения состояния и структуры экономики и демографии Дальнего Востока не произошло. В 2014-2017 гг. проведение общей региональной политики России заметно осложнилось на фоне замедления роста национальной экономики, сокращения бюджетных доходов и иностранных санкций против России. Следственный комитет выявил многочисленные коррупционные преступления на региональных инфраструктурных проектах, в том числе космодроме «Восточный», Дальневосточном федеральном университете, океанариуме и мостах во Владивостоке и др. Публичная критика прокуратуры на рубеже 2017-2018 гг. констатировала отсутствие результата на многих проектах регионального развития [подробнее см.: 18]. В 2018-2019 гг. отток населения Дальнего Востока в другие регионы России усилился.

Выводы. Сравнение результатов и методов политики России на Дальнем Востоке в царский, сталинский, хрущёвско-брежневский и постсоветский периоды, разумеется, с поправкой на изменения международной среды, позволяет сделать несколько существенных выводов о влиянии либеральной экономики на региональную политику. Социально-политические преимущества этого влияния, на наш взгляд, состоят в следующем:

- реализация проектов регионального развития обходится без человеческих жертв;

- региональная политика разрабатывается с учётом себестоимости и будущей отдачи проектов развития;

- государство по мере возможностей делит риски новых проектов с частным бизнесом.

Социально-политических недостатков, однако, заметно больше, а именно:

- экономический рост и норма прибыли поставлены во главу угла, социальные задачи и укрепление нацио-

нальной безопасности отходят в тень, как следствие, освоение малонаселённых регионов ограничивается вахтовым методом, а коммерческие компании сосредотачиваются на добыче сырья и его транспортировке на экспорт;

- постоянно действующие институты централизованного планирования по той же причине становятся невыгодными, территориальное планирование фактически переводится на аутсорсинг;

- развитие транспортной и энергетической инфраструктуры по той же причине привязывается, в первую очередь, к выгодным зарубежным рынкам сбыта, таким образом инфраструктурная связность территории государства размывается;

- умножается коррупция при получении и исполнении подрядов на государственных проектах развития, прежде всего, на крупных инфраструктурных стройках, сокрытие коррупционных доходов упрощается;

- как ни парадоксально, разрастается бюрократия, пытающаяся полностью контролировать реализацию проектов регионального развития, также разрастается соответствующее нормативное регулирование экономики;

- проекты развития требуют больше расходов на оплату труда и хуже обеспечиваются кадрами, так как малоосвоенные и депрессивные регионы не могут обеспечить высококвалифицированным кадрам комфортную среду проживания.

Несмотря на это, региональная политика России достигает в постсоветский период некоторых положительных результатов, в частности, на Дальнем Востоке заметно увеличились внутренние и иностранные инвестиции, были введены в эксплуатацию новые месторождения нефти, газа, цветных и драгоценных металлов, выросло производство готовой продукции из рыбы и древесины. В России в целом перестала расти межрегиональная дифференциация [20]. Поэтому даже в условиях либеральной экономики продолжение активной региональной политики представляется целесообразным, дальнейшие исследования в данном направлении следует сосредоточить на зарубежных кейсах территориального развития в схожих социально-экономических условиях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ. Итоги 2017 года / РИА Рейтинг 2018. 48 с.
2. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии: Монография / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.
3. Кузнецова О.В. Региональная политика России: дискуссионные вопросы современного этапа развития // Региональные исследования. 2016. № 4. С. 10-16.
4. Зубаревич Н.В. Эволюция приоритетов региональной политики России // Вопросы географии. Сб. 141: Проблемы регионального развития России. Кодекс, 2016. С. 151-165.
5. Постановление Правительства РФ от 09.07.2019 № 874 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201907180013> (дата обращения 30.09.2019).
6. Портал государственных программ РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/> (дата обращения 30.09.2019).
7. Hill F., Gaddy, C. *The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington: Brookings Institution Press, 2003. 240 p.
8. Minakir P., Prokapalo O. *Centralization and autonomation as the drivers of socio-economic development of the Russian Far East // Economic and social changes. Facts, trends, forecast*. 2017. No. 6. P. 24-41.
9. *Russia's Turn to the East. Domestic Policymaking and Regional Cooperation*. Ed. by H. Blakkisrud and E. W. Rowe. London: Palgrave Pivot, 2018. 167 pp.
10. Malle S., Cooper J. *The pendulum moves from Europe to Asia. Modernizing Siberia and the Far East. Economic and security issues // Journal of Eurasian Studies*. 2014. No. 5. P. 21-38.
11. Friedmann J. *A general theory of polarized development / The Ford Foundation. Urban and regional advisory program in Chile*. Santiago, 1965. 78 p.
12. Tullock, Gordon. *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2005. 153 pp.
13. Минакир П.А. *Экономика регионов. Дальний Восток*. М.:

Экономика, 2006. 848 с.

14. *Этнокультурные и социально-экономические проблемы освоения смежных территорий Северо-Восточной Азии: российский Дальний Восток, Северо-Восточный Китай, о. Хоккайдо (Япония) (XVII – первая половина XX в.)*. Владивосток: Рея, 2013. 256 с.

15. Чернолуцкая Е.Н. *Принудительные миграции на советском Дальнем Востоке в 1920-1950-е гг.* Владивосток: Дальнаука, 2011. 512 с.

16. *Демографические процессы на Дальнем Востоке России в 1991-2014 годах // РИА Новости [Электронный ресурс]*. 19.01.2015. URL: <https://ria.ru/spravka/20150119/1043265605.html> (дата обращения 30.09.2019).

17. Швецов А.Н. *Совершенствование региональной политики: Концепции и практика*. М.: КРАСНД, 2010. 320 с.

18. Volynchuk A.B., Kozlov L.E., Pestsov S.K., Volynchuk Ya.A. *Regional policy of Russia in the Far East: Why does it go wrong and What is apparently seceded // Journal of Politics and Law*. 2018. Vol. 11. No. 4. P. 1-10.

19. *Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. (Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.) // Министерство экономического развития России [Электронный ресурс]*. URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/econreg/invest-project/doc20100309_011 (дата обращения 30.09.2019).

20. Буфетова А.Н. *Межрегиональные различия в уровне жизни в России // Вестник Новосибирского гос. университета. Серия: Социально-экономические науки*. 2014. Т. 14, вып. 3. С. 113-123.

Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ. Проект № 18-014-00012 «Влияние региональной политики на международную интеграцию периферийных территорий (на примере стран Северо-Восточной Азии)»

Статья поступила в редакцию 29.09.2019

Статья принята к публикации 27.11.2019