Лаврентьев Александр Валентинович – канд. ист. наук, доцент кафедры всеобщей истории, политологии, социологии Института международных отношений и социальных технологий Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (г. Владивосток). E-mail: ***lavrist@list.ru***

Государственная социально-экономическая политика на российском Дальнем Востоке и проблемы ее реализации (вторая половина 80-х – 90-е гг. XX века)

В статье проанализированы основные направления и результаты государственных преобразований на территории Дальневосточного региона во второй половине 80-х – 90-е гг. XX века. Предметом исследования выступают социально-экономические и политические условия их проведения. Показаны специфические проблемы процесса становления рыночных отношений на Дальнем Востоке России, которые существенно снижали уровень жизни населения.

Ключевые слова: государственная политика, реформы, либерализация, социально-экономические процессы, регион.

Для огромной российской территории государственное регулирование всегда играло первостепенную роль в развитии периферии, что обусловливалось глубокими традициями отечественного патернализма. На современном этапе, когда преодолен (или, по крайней мере, приостановлен) процесс всесторонней дезинтеграции страны, на всех уровнях власти и в среде научного сообщества дискутируется вопрос о выборе наиболее оптимальных инструментов региональной политики.

Для Дальневосточных районов России этот поиск остается особенно актуальным. Здесь за прошедшие почти два десятилетия рыночных реформ государство, отказавшись от прежней прямой опеки, «возвратилось» в регион, используя опыт комплексного программного подхода последних советских лет. Однако попытки сочетать централизацию и децентрализацию в ликвидации пространственных диспропорций до сих пор не принесли для населения и экономики желаемых результатов. Более того, сроки реализации намеченных стратегических задач периодически продлеваются на федеральном правительственном уровне (первоначально – с 2005 до 2010 гг., а в настоящий момент – уже до 2013 г.). Ретроспективный анализ государственной политики в отношении Дальнего Востока позволяет, на наш взгляд, выявить наиболее объективные условия не только прошлых, но и, в какой-то степени, ее современных продолжающихся неудач.

Провозглашенная М.С. Горбачевым в середине 80-х гг. «перестройка» прежних экономико-управленческих основ породила разнообразные надежды, в том числе и на качественно новый этап регионального развития. В ходе визита

нового лидера СССР на Дальний Восток в апреле 1986 г. прозвучали задачи по его превращению в высокоразвитый народнохозяйственный комплекс. В августе 1987 г. ЦК КПСС и Советом министров СССР была принята Долговременная программа экономического и социального развития Дальневосточного экономического района и Забайкалья до 2000 г. В ней предусматривалось двойное увеличение объемов финансирования региона. Кроме централизованных инвестиций ставка делалась на использование средств, которые предполагалось получать от активного участия во внешнеэкономических процессах [12].

Приоритетным объявлялось решение социальных проблем для привлечения и закрепления трудоспособного населения. В связи с этим, особое внимание уделялось строительству новых жилищно-коммунальных и культурно-бытовых объектов.

Реализация намеченного осуществлялась в контексте изменений социально-экономической политики государства, которая предусматривала в рамках сохранения доминирующего общественного сектора проведение частичной децентрализации и развитие отдельных рыночных элементов. Принципиальными моментами нового курса становились: предоставление большей самостоятельности в управлении производством; расширение полномочий государственных предприятий в области материального поощрения своих работников; создание условий для возникновения малых форм предпринимательства. Эти концептуальные положения получили свое правовое закрепление в законах об индивидуальной трудовой деятельности (1986 г.); о государственном предприятии (1987 г.); о кооперации (1988 г.); об аренде (1989 г.).

В течение 1986 – 1990 гг. (по сравнению с предыдущим плановым пятилетием) народным хозяйством Дальнего Востока было освоено в 1,4 раза больше капиталовложений. Ввод в эксплуатацию жилых домов, детских дошкольных учреждений и школ увеличился в 1,3 раза, а больниц и поликлиник – в 1,4 и 1,8 раз, соответственно [6]. Появились (хотя и со многими ограничениями) совершенно иные направления внешнеэкономических взаимодействий: от возможности организаций устанавливать прямые контакты с зарубежными партнерами до привлечения иностранных инвестиций, создавая экспериментальные свободные экономические зоны и совместные предприятия.

Однако на ходе «перестроечных» преобразований сказывались недостаточно продуманные (в отдельных случаях даже стихийные) решения в государственном масштабе. Избранные способы претворения в жизнь долгосрочных целей не всегда соотносились с региональными особенностями. Внедрявшиеся альтернативные формы экономических отношений (хозрасчетных, арендных, кооперативных) вступали в противоречия с сохранявшимися пережитками административно-командной системы.

К одному из ключевых недостатков принятой комплексной программы развития Восточных районов страны относилась отраслевая методология ее составления. Направляемые государством средства распределялись по различным министерствам и их ведомствам, а не по территориальным

единицам Дальнего Востока, который по-прежнему сохранял функцию сырьевой базы страны. Местные потребности в силу такого подхода продолжали отодвигаться на второй план. Более того, финансовая помощь из центра в полной мере поступала лишь в течение 1987 – 1988 гг. Впоследствии капитальные вложения существенно ограничились, что обусловливалось усилением центробежных тенденций и наступлением системного социально-экономического кризиса. Сооружение большого количества запланированных промышленных и гражданских объектов приостанавливалось или вовсе не начиналось. Острые проблемы стал испытывать топливно-энергетический комплекс.

Особые сложности проявлялись в обеспечении населения Дальнего Востока продовольствием. Природно-географические условия для всестороннего аграрного развития и возможности транспортировки жизненно важных товаров (особенно в отдаленные северные районы) были существенно ограничены и требовали постоянного государственного участия в этом вопросе. Однако прежде регулярное централизованное снабжение сглаживало эту разницу. С конца 80-х гг. в СССР вводилась жесткая система учета потребительской продукции. Возросло количество талонов не только на продукты питания, но и на предметы первой необходимости. Все это приводило к заметному падению общего уровня жизни дальневосточников. В Магаданской области с 1989 по 1990 гг. потребление мяса, рыбы, сахара в расчете на душу населения сократилось на 2 кг., молока и молочных продуктов – на 3 кг., хлебобулочных изделий – на 7 кг. [10].

Рост цен на продукты питания, удорожание транспортных и других социально-бытовых услуг к началу 90-х гг. в значительной степени нивелировали преимущества, предоставлявшиеся государством в виде надбавок и льгот для жителей Дальнего Востока. Постепенно утрачивалась возможность людей сделать дополнительные денежные накопления. Вклады жителей Амурской области, Приморского и Хабаровского краев в сберегательные банки, ранее выгодно отличавшиеся по объему от вкладов жителей других регионов, снизились до среднего уровня по РСФСР [13].

Неудовлетворенность социальных ожиданий обострила миграционную проблему. Так, среднегодовой прирост за счет миграции в 1986 – 1988 гг. составил всего около 20% по сравнению с периодом 1981 – 1985 гг. Вместе с тем, в 1987 г. недостаток трудовых ресурсов (даже в наиболее благополучном с точки зрения заселенности Приморском крае) исчислялся в 29 тыс. человек [2]. Большое значение в процессах оттока жителей (особенно северян) имела и узкая специализация освоения природных богатств, носившая экстенсивный характер. Например, в Магаданской области возникали депрессивные районы в бассейне Верхней Колымы, вследствие исчерпания россыпных месторождений золота. Адекватных же работ по разведке новых приисков не производилось. Поэтому для подобных территорий все более актуальными становились государственные программы массового переселения.

Единственной компенсацией стремительно ухудшавшегося положения являлись прямые товарообменные операции (бартерная торговля), которые

получили особое развитие с Северо-Восточными провинциями КНР. На долю таких форм сотрудничества в ряде советских Дальневосточных районов приходилось до 70% их внешнеторгового оборота [1]. Расширялись и соответствующие транспортные приграничные коммуникации. 15 июля 1988 г. в Москве было подписано межправительственное соглашение между СССР и КНР о взаимных поездках граждан. За 11 месяцев 1989 г. через железнодорожную станцию Гродеково советско-китайскую границу пересекли 62 тыс. пассажиров, что в 2 раза превысило показатели 1988 г. [3]. В течение 1989 – 1990 гг. средства от экспортно-импортных операций в рамках прибрежной и приграничной торговли организаций Хабаровского края составили 88 млн. инвалютных рублей, которые использовались на закупку продовольствия, медицинского оборудования и медикаментов [5]. Однако такие формы сотрудничества носили исключительно антикризисный характер и не могли привести к возникновению качественно новой долгосрочной основы внешнеэкономических связей.

В коллективном письме глав представительных органов краев и областей Дальневосточного региона о ходе выполнения Долговременной программы на имя Президента СССР М.С. Горбачева от 20 февраля 1991 г., в частности, говорилось: «Ввод в действие энергетических мощностей за пятилетку составил около 30% от заданий Программы…. На уровне 25% выполнены задания по вводу в действие объектов базы строительной индустрии и строительных материалов. Не ведутся работы по освоению шельфа острова Сахалин. Наметилась тенденция к снижению улова рыбы» [7]. Общий вывод местного руководства звучал категорично и сводился к тому, что установленные задания по комплексному развитию Дальнего Востока стали нереалистичными и контроль за их выполнением вообще не имел смысла.

Процессы политического распада, охватившие страну с начала 90-х гг., усугубили и без того непростое положение Дальнего Востока. Обвальное сокращение поставок материальных ресурсов из центра ощущалось в регионе гораздо в большей мере, нежели в других российских субъектах. Кроме того, экономическая структура и хозяйственная деятельность региона были ориентированы на удаленные рынки СССР.

Тем не менее, в первые годы рыночных реформ на Дальнем Востоке удалось избежать резкой дестабилизации. Определенную роль в возникновении такой ситуации сыграла традиционно преобладающая сырьевая направленность большей части регионального производственного сектора, который еще продолжал сохранять элементы ослабевающей государственной поддержки. Например, спад производства в Приморском крае за первую половину 1992 г. составил 9,5%, тогда как по стране в целом он измерялся в 13,5% [4].

Либерализация внешнеэкономической деятельности способствовала ликвидации обязательных валютных отчислений от прибыли предприятий, напрямую взаимодействующих с зарубежными партнерами, что также явилось временной преградой от крутых потрясений. Однако отмеченные относительно позитивные тенденции сохранялись только до начала 1993 г.

Дезинтеграция некогда единого экономического пространства, сбои и остановка работы целых промышленных комплексов, постоянно растущие транспортные и энергетические тарифы – эти основные и другие, сопутствующие им отрицательные факторы, дополненные общим политическим хаосом в стране, способствовали усилению внутригосударственной изоляции дальневосточных территорий.

В России образца первой половины 90-х гг. осмысленная региональная политика государства отсутствовала. Прежняя система планирования и комплексных программ была признана неэффективной при переходе к рыночным отношениям. Единственным поддерживающим инструментом жизнеобеспечения субъектов являлась финансовая помощь из федерального фонда поддержки регионов, не предполагавшая системное и перспективное развитие, а выполнявшая некую «аварийную» функцию.

Сворачивание и разгосударствление крупных объектов промышленности, которые доминировали в регионе, способствовали появлению безработицы (особенно среди наиболее квалифицированной части персонала). Население в массовом порядке стало покидать Дальний Восток. В 1993 г. в более благоприятные районы проживания переселилось 66,1 тыс. человек (в 6,9 раз больше, чем за предшествующий год) [9].

Опыт «шокирующих» лет проведения во многом бессистемных преобразований заставил высшее руководство страны пересмотреть многие радикальные начинания и избавиться от некоторых иллюзий по поводу «саморегулируемости» процесса становления рынка. Более того, от местных властей нередко звучали активные призывы «вернуть государство в экономику» уже в новом качестве для создания достойных условий регионального развития. Правительство во избежание полной потери контроля за ситуацией обратилось к практике адресных мобилизационных форм территориального управления.

В 1996 г. была принята Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 годы, которая получила статус президентской. В соответствующем указе вновь говорилось о важной роли этих районов в возрождении России и их геополитического положения в динамично развивающемся Азиатско-Тихоокеанском регионе. Уже в течение 1996 – 2000 гг. предполагалось достижение стабилизации и улучшения общей ситуации, а затем проведение политики «выравнивания» основных дальневосточных социально-экономических показателей с общероссийскими.

Условия финансирования Дальнего Востока существенно менялись. Из общего объема запланированных средств в размере 371 трлн. рублей (в ценах 1995 г.), только 25% приходилось на федеральный центр. Остальную часть планировалось формировать из местных бюджетов и привлекаемых инвестиций [11].

Однако неготовность Дальневосточного региона к таким затратам изначально делали перспективы выполнения поставленных целей весьма призрачными. К тому же обязательное централизованное финансирование

регулярно не выполнялось. С 1996 по 2001 гг. доля государственной финансовой поддержки составила лишь 10,6% от предполагаемой суммы. Промышленный потенциал Дальнего Востока и Забайкалья по сравнению с 1991 г. уменьшился на 46,2% (в целом по России – на 35,1%), объем валовых инвестиций снизился на 69% (по России на – 66,8%). Численность населения сократилась на 12% [15].

Причинами слабого материального обеспечения намеченных действий являлась не только проблема наполнения государственного бюджета, но и появившаяся масса региональных программ (подобно дальневосточной). С 1995 по 2001 гг. их количество в стране увеличилось в 7 раз, а удельный вес финансирования возрос только на 4,4% [14]. Они становились объектами пересечения интересов местных и центральных ведомств, ввиду чего, высокопоставленные чиновники последних активно продвигали многочисленные удобные для себя проекты. Тщательной экспертизы документов в ситуации постоянного «навала» не осуществлялось. Поэтому утверждение территориальных стратегий происходило со значительной долей автоматизма.

Большие надежды в 90-е гг. связывались с активизацией международных взаимодействий в Азиатско-Тихоокеанском регионе и участием России в этом процессе. Переход от централистской практики внешнеэкономической деятельности к более свободным формам ее осуществления мог содействовать (в перспективе) превращению Дальнего Востока в один из деловых центров страны.

В 1991 – 1993 гг. наблюдался некий «всплеск» создания совместных предприятий, чему во многом способствовал благоприятный льготный режим их деятельности. Стремительно налаживались побратимские отношения краев и областей Дальнего Востока с соседними азиатскими территориями. Создавались различные межправительственные структуры с включением в их состав региональных представителей.

К середине 90-х гг. около половины всех иностранных инвестиций на Дальний Восток поступало от компаний Японии и США. Состоялась реализация ряда крупных капиталоемких совместных проектов, в частности строительство международного авиатерминала в г. Хабаровске, а также сооружение оптико-волоконной связи Хабаровск-Токио-Сеул.

Вместе с тем, солидные иностранные фирмы, учитывая непростую обстановку пореформенной России, опасались осуществлять серьезные вложения в ее экономику. Исключение составляли лишь отрасли по добыче и частичной переработке природных ресурсов, ориентированных на последующий экспорт. На Дальнем Востоке ярким подтверждением этих тенденций являлись соглашения 1994 – 1995 гг. с зарубежными компаниями о разработке месторождений углеводородов (известных больше как проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2»).

Российско-японским комитетом по экономическому сотрудничеству в 1996 г. проводилось анкетирование среди бизнесменов из «страны восходящего солнца», имеющих опыт работы на Дальневосточных территориях. Главной его

темой стали проблемы, затрудняющие приток иностранного капитала. К основным из них японские предприниматели отнесли: несовершенство и частые изменения законодательства (прежде всего, налогового); отсутствие стратегии в развитии промышленности; высокую степень риска банковских операций; длительный и сложный таможенный порядок оформления; политическую нестабильность и др. [8].

Не принесли быстрых позитивных результатов образованные в конце советского периода свободные экономические зоны (СЭЗ) на Дальнем Востоке («Находка» и «Сахалин»). Государственная политика после 1993 г. сделала резкий поворот в сторону ограничения их хозяйственных, таможенных и валютных преференций. Прежние установки определялись как непродуманные и необоснованные акции, приведшие к серьезным экономическим потерям страны. В то же время, затягивалось принятие столь нужного федерального закона о СЭЗ.

Интересы зарубежных партнеров, преимущественно, связывались с теми сферами, где происходил наиболее быстрый возврат и получение прибыли от затраченных средств. Основными каналами взаимодействий оставались торгово-посреднические операции. Сохранялся и традиционный номенклатурный экспортно-импортный состав внешних обменов: вывозились, в основном, природные богатства (лес, уголь, твердое топливо, рыба и морепродукты), а ввозились продукты питания, одежда и техника.

Ведущее место в системе таких отношений продолжали сохранять приграничные связи с КНР. Их развитие позволило довольно значительной части населения, оставшейся без работы, заняться мелким предпринимательством в форме так называемого «челночного» бизнеса; обеспечивать регион в условиях кризиса необходимыми товарами широкого потребления; приезжать в соседнее государство с культурно-познавательными целями.

Однако контакты с Китаем также отличались нестабильностью вследствие их бартерной направленности. В 1993 – 1994 гг. после ужесточения правил ведения приграничной торговли, повышения тарифов на импорт и установления визового режима посещения сопредельных территорий в российско-китайском экономическом диалоге наблюдался продолжительный спад. Тем не менее, на 2000 г. из 79 региональных соглашений Дальнего Востока и Забайкалья 39 были подписаны именно с провинциями КНР [16].

Таким образом, государственная региональная политика на Дальнем Востоке России, отягощенная затянувшимся переходным периодом, во второй половине 80-х – 90-е гг. XX в. была подвержена регулярным деструктивным колебаниям. Разработанные и принятые комплексные программы, помимо недостатков в оценке местных возможностей, «устаревали» под влиянием стремительно меняющихся политических, правовых, финансовых и других условий, которые не позволяли претворять задуманные положения в дальневосточную реальность. Сохранение многих из них и по сей день может привести к еще большему снижению привлекательности Дальнего Востока для

проживания и соответствующему ослаблению российского влияния в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Литература и источники:

1. Адмидин, А. Г. Экономическое сотрудничество российского Дальнего Востока со странами Северо-Восточной Азии / А. Г. Адмидин., Е. И. Деваева // Проблемы Дальнего Востока. – 1998. – № 6. – С. 68 – 77. – С. 69.

2. ГАПК. – Ф. 26. – Оп. 37. – Д. 898. – Л. 36.

3. ГАПК. – Ф. 26. – Оп. 37. – Д. 982. – Л. 71, 72.

4. ГАПК. – Ф. 26. – Оп. 37. – Д. 1411. – Л. 23.

5. ГАХК. – Ф. 137. – Оп. 22. – Д. 2642. – Л. 189.

6. ГАХК. – Ф. 137. – Оп. 22. – Д. 2641. – Л. 36.

7. Там же. – Л. 37.

8. ГАХК. – Ф. 2061. – Оп. 1. – Д. 476. – Л. 20.

9. Интересы России в Северо-Восточной Азии и перспективы использования многостороннего сотрудничества со странами региона для развития Российского Дальнего Востока. Научный доклад сотрудников института Дальнего Востока РАН под рук-м М.Л. Титаренко // Проблемы Дальнего Востока. – 1995. – № 3. – С. 4 – 37. С. 17.

10. Исаков, А. Н. От торгово-распределительной системы – к свободному рынку / А. Н. Исаков // Северо-Восток России с древнейших времен до наших дней: новые экскурсы в историю. – Магадан, 1996. – С. 102 – 104.

11. Минакир, П. А. Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья (корректировка «Президентской» программы) / П. А. Минакир // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. – 2002. – № 2 – С. 3 – 18 ; 5.

12. О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года (вместе с «Долговременной государственной программой комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года») : Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 19 августа 1987 г. № 958 // Консультант Плюс. Версия Проф. – М., 2008. – Л. 4.

13. Основные положения концепции социально-экономического развития ДВЭР. – Хабаровск, 1991. – С. 8 – 9.

14. Паникарова, С. В. Программно-целевой подход в региональной экономике / С. В. Паникарова // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2007. – № 1. – С. 101 – 112 ; 104.

15. Парламентская газета. – 2002. – 30 октября. – С. 2.

16. Циканов, В. Перспективы социально-экономического развития Дальнего Востока / М. Циканов, В. Мау // Вопросы экономики. – 2000. – № 10. – С. 92 – 103 ; 102.