

УДК 332.025

DOI: 10.26140/anie-2020-0903-0082

ЭВОЛЮЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

© 2020

SPIN: 7253-0975

AuthorID: 933346

Ивельская Нина Григорьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры
«Экономика и управление»

SPIN: 5817-8843

AuthorID: 634563

ORCID: 0000-0002-3662-497X

Султанова Екатерина Владимировна, кандидат социологических наук,
доцент кафедры «Экономика и управление»

Павкин Вячеслав Олегович, магистрант кафедры «Экономика и управление»

*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
(690014, Россия, Владивосток, улица Гоголя, 41, e-mail: pavkinx@ya.ru)*

Аннотация. В данной статье авторами предпринята попытка проследить эволюционный процесс формирования системы управления региональным развитием Дальнего Востока. Выявлено, что несмотря на постоянные попытки государства воздействовать на экономику в рамках программно-целевого бюджетирования существенных результатов, данное воздействие ни в экономике, ни в социальной сфере не оказывает. Проведена оценка результативности государственных программ и отдельных институтов, в аспекте их функциональности, обусловленной наличием единого правового поля, регулирующего региональное развитие, в том числе, и применение преференциальных режимов в Дальневосточном Федеральном округе. Сделан вывод об избыточности институциональной среды в управлении имуществом активами, что обуславливает переизбыточность нормативно-правового массива. Можно отметить, что рост доходов бюджета от получения имущественных налогов сдерживается как следствие решения задач управления лишь одним земельным ресурсом. В целом исходя из поставленной в исследовании целей можно утверждать, что необходимо усилить роль государственных органов в повышении эффективности в управлении всеми региональными активами, которые являются основой экономической активности.

Ключевые слова и словосочетания: государственные программы, комплексные планы регионального развития, региональные активы, экономическая активность региона, преференциальные режимы

THE PROCESS OF EVOLUTION OF THE REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT SYSTEM IN THE RUSSIAN FAR EAST

© 2020

Ivelskaya Nina Grigorievna, candidate of economic sciences, associate professor
of the department of management

Sultanova Ekaterina Vladimirovna, candidate of social sciences, associate professor
of the department of management

Pavkin Vyacheslav Olegovich, graduate student

*Vladivostok State University of Economic and Service
(690014, Russia, Vladivostok, street Gogolya 41, e-mail: pavkinx@ya.ru)*

Abstract. In this article, the authors attempt to trace the evolutionary process of forming a management system for regional development of the Far East. It is revealed that despite the constant attempts of the state to influence the economy within the framework of program-target budgeting, this impact does not have any significant results in the economy or in the social sphere. It has been the assessment of the effectiveness of state programs and individual institutions in terms of their functionality, due to the presence of a single legal field that regulates regional development, including the application of preferential regimes in the far Eastern Federal district. The conclusion is made about the redundancy of the institutional environment in the management of property assets, which causes an excess of the regulatory framework. It can be noted that the growth of budget revenues from property taxes is restrained as a result of solving problems of managing only one land resource. In general, based on the goals set in the study, it can be argued that it is necessary to strengthen the role of public authorities in improving efficiency in the management of all regional assets, which are the basis of economic activity.

Keywords: State programs, comprehensive plans of regional development, regional assets, economic activity of the region, preferential modes

ВВЕДЕНИЕ

Социально-экономическое развитие любого региона имеет колоссальную зависимость от количества и качества региональных ресурсов и инструментов управления ими. В научной, периодической литературе, в средствах массовой информации экономистами, политологами, политиками ведутся бурные дебаты о причинах экономического спада на протяжении нескольких десятков лет. Осуществляются масштабные попытки поиска причин существенного изменения структуры экономики, как регионов, так и в целом государства.

Ведущие экономисты часто приводят такие аргументы, объясняющие сокращение мощностей отдельных отраслей, как отсутствие внутреннего спроса на отдельные виды отечественной продукции вследствие ее высокой цены, низкие качественные (эксплуатационных) характеристик технологической продукции, уступающей импортным аналогам. В первую очередь, объясняя это высокими тарифами на энергоносители, отсутствием на-

учных школ в части поддержки технологических инициатив. Несмотря на постоянные попытки государства воздействовать на экономические процессы, в рамках программно-целевого бюджетирования, существенных результатов это воздействие ни в экономике, ни в социальной сфере не дало.

Государственные и муниципальные программы поддержки всех сегментов экономики и социальной сферы прорывного результата не дают. Не случайно, в майском Указе Президента РФ № 204 от 07.05.2018 года Глава государства обязал Правительство РФ и органы государственной власти субъектов РФ выделить приоритетные направления в экономической и социальной сферах и сконцентрироваться на этих направлениях в течении шести лет [1]. Но для успешной реализации данного Указа необходимо максимально усилить ответственность всех участников бюджетного процесса за результаты их деятельности в рамках, закрепленных за каждым органом полномочий. Исключением в этом процессе также не яв-

ляется блок управления государственными и региональными активами, представляющими по своей природе основу бюджетного потенциала, как государства, так и отдельных регионов. Актуальность данной статьи обусловлена возникающими проблемами и непониманием между собственниками ресурсов, в лице государственных органов власти всех уровней и муниципалитетов, и претендентов на получение этих ресурсов, в аспекте программно-целевого бюджетирования.

В свете проводимой государственной политики в сфере социально-экономического развития важная роль отводится таким ресурсам как земля и имущество, находящееся в казне государства или муниципалитета. На примере Приморского края попытаемся проанализировать как данные ресурсы повлияли на результативность реализуемых государственных программ и проектов, в частности по решению вопросов демографии и качества жизни, как жителей Дальневосточного федерального округа, так и приморчан, в частности.

МЕТОДОЛОГИЯ

Формирование массивов мер государственного регулирования было начато в 2014 году, с принятия таких правовых актов как федеральные законы о свободной порте Владивосток, о территориях опережающего социально-экономического развития, и в последствии о Дальневосточном гектаре [2,3,4,]. Весь массив данных законов был направлен на создание благоприятного инвестиционного климата, в основе которого заложены принципы применения преференциальных режимов на территории ДФО.

Основные меры поддержки, в аспекте создания благоприятного инвестиционного климата состояли из нескольких блоков:

- 1) налоговые преференции;
- 2) таможенные преференции;
- 3) инфраструктурная обеспеченность;
- 4) упрощенное администрирование.

Оценить какой блок в данной схеме больше бюджетоемкий с позиции быстрого получения результатов как в экономике, так и в социальной сфере, практически невозможно за период с момента вступления в силу вышеперечисленных законов. Основная цель, которая обусловила необходимость принятия данного правового массива – закрепление населения в дальневосточных регионах, а отсюда и достижение ожидаемого мультипликативного эффекта, ради которого органы власти начали институциональные преобразования, в том числе и в системе государственного и муниципального управления, посредством передачи полномочий вновь создаваемым институтам (рисунок 1).



Рисунок 1 – Институты регионального развития Дальневосточного федерального округа

На рисунке представлена достаточно сложная конструкция управления процессами закрепления насе-

ния в регионах. Цель данной институциональной сети – увеличить численный состав в федеральном округе, создать условия для экономической активности.

Для достижения данных целей все вышеперечисленные институты вовлечены в процесс реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года [5].

Стратегической целью развития Дальнего Востока и Байкальского региона является реализация геополитической задачи закрепления населения на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе за счет формирования развитой экономики и комфортной среды обитания человека в субъектах Российской Федерации, расположенных на этой территории, а также достижения среднероссийского уровня социально-экономического развития. Условием успешной реализации настоящей Стратегии является комплексное, системное и синхронное взаимодействие государства, бизнеса и общества на принципах государственно-частного партнерства в реализации ключевых инвестиционных проектов, в первую очередь на территории опережающего экономического роста. Одним из важнейших инструментов реализации Стратегии, в рамках программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат, являлась федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2018 года» с объемом финансирования 141417,81 млн. рублей. На начало реализации Стратегии численность ДФО на 01.01.2015 года составляла 8745892 человек. За период ее реализации на 01.01.2020 года составила 8292942 человек [6].

Как видно из данных, численность населения по Дальневосточному округу неукоснительно снижается. За 5 лет она сократилась на 452950 человек. Изменение численного состава населения по отдельным регионам также имеет отрицательную динамику, за исключением Бурятии и Саха (Якутии). Населения данных регионов увеличилось на 7312 и 15284 человек соответственно.

Таким образом, можно сделать вывод, что основные задачи, в рамках реализации документов стратегического планирования и территориального развития, в части вопросов закрепления и привлечения населения на Дальний Восток пока остаются неразрешимыми (Табл.1) [7].

Таблица 1 – Данные о реализации федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Бюджетные ассигнования на реализацию Программы, млн. руб.						
	20113,78	25205,3	37183,9	13396,2	21353,9	47741,9
Численность населения						
ДФО*	6 265 833	6 251 496	6 226 640	6 211 021	6 194 969	6 182 679
Приморский край	1 950 483	1 947 263	1 938 516	1 933 308	1 929 008	1 923 116
Реальные располагаемые денежные доходы, %						
ДФО	103,4	103,6	102,9	100,3	93	98,5
Приморский край	103,7	104,9	109,3	102,2	91,2	99,3
Количество индивидуальных предпринимателей по данным государственной регистрации до 2016 года и с 2017 г.						
ДФО	206137	185754	183596	184913	177434	178423
Приморский край	55428	49920	50929	51866	52332	55459

* Данные в таблице без Бурятии и Забайкальского края

Данные таблицы 1 отражают увеличение объемов финансирования относительно первоначально запланированных на 23574,2 млн. рублей (при плановом 141417,81 млн. рублей), что в свою очередь не дает гарантий о результативности данных расходов. Также, исходя из данных, представленных в таблице, напрашивается вывод о целесообразности использования таких инструментов, ведь при возрастающих расходах бюджета на реализацию программных мероприятий очевидно существенное сокращение численности населения, сокращение реальных располагаемых доходов и самое недопустимое

– сокращение численности индивидуальных предпринимателей. Расходы увеличились более чем в два раза, а численность населения округа сократилась на 83,2 тысячи человек. Количество экономически активного населения, в статусе индивидуальных предпринимателей за пять лет сократилось на 27,7 тысяч человек. Все меры государственной поддержки, расширения институционального участия не приносят ожидаемых результатов.

В частности, в результате реализации вышеназванной федеральной целевой программы, ситуация по отдельным показателям сохраняла и сохраняет отрицательную динамику.

И это только лишь результаты одной государственной программы, направленной на территориальное развитие. Параллельно с реализацией вышеназванной программы, в этот же период распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р принимается практически одноименная государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» с теми же ответственными исполнителями, но с еще большим объемом бюджетных ресурсов на ее реализацию [8]. Программно-целевыми инструментами данной программы стали федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007 - 2015 годы» и рассматриваемая выше, федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года».

Цели данной программы были такие же, как и в предыдущей: кардинальное улучшение социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона, создание условий для сокращения оттока населения из макрорегиона и обеспечение миграционного прироста с преобладанием квалифицированных специалистов при обеспечении на территории макрорегиона среднеевропейского уровня жизни населения. Сроки реализации программы 2014-2025 годы. Объем бюджетных ассигнований на период ее реализации составил 3816912209,5 рублей. Затем Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 утверждается еще одна государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» [9]. Однако Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 361 вышеуказанная Госпрограмма преобразована в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» [10]. Новая программа имеет те же цели, что и предыдущие:

- 1) повышение уровня социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа;
- 2) обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения в Дальневосточном федеральном округе;
- 3) повышение качества жизни граждан в Дальневосточном федеральном округе.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Проведя анализ всего массива инструментов программного бюджетирования составим схему эволюционирования госпрограммы развития Дальнего Востока (рис.2)



Рисунок 2 – Эволюция госпрограммы развития Дальнего Востока

Не смотря на ежегодные корректировки и доработки данного инструмента бюджетирования бюджетные средства выделялись и осваивались, не принося существенных результатов, соответствующих поставленным целям и задачам. И последний вариант Госпрограммы, преобразованный в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», по мнению Минвостока не является универсальным инструментом. Для увеличения потока инвестиций как государственных, так и частных, в рамках реализации государственной политики территориального развития планируется данную Госпрограмму преобразовать в комплексную программу регионального развития ДФО во исполнение Указа Президента об основах государственной политики регионального развития, в части утверждения программ территориального развития макрорегиона, обеспечивающую взаимосвязь государственных программ, региональных программ и программ государственных компаний для их приведения к единым показателям развития Дальнего Востока [11].

Возвращаясь к ресурсному обеспечению программных мероприятий, следует отметить их разнообразие (Таблица 2).

Таблица 2 - Объемы и источники финансирования комплексной программы развития ДФО

Наименование	Количество
Государственные программы развития Дальнего Востока	377
Государственные программы субъектов РФ	2174
Государственные программы РФ	910
Программы государственных компаний	2760

Государственные программы содержат 28 разделов, отражающих участие бюджетных ресурсов в поддержке отраслей экономики на региональном уровне, в рамках предоставления дотаций бюджетам регионов, тем самым обеспечив финансирование ресурсами 15% от запланированных потребностей. Самая большая доля финансовых ресурсов приходится на госкомпании и составляет 43 % от потребностей комплексного развития ДФО, подчеркивая важность повышения инвестиционной активности в регионах и в отдельных отраслях. Практически в равных долях в ресурсном обеспечении комплексного развития регионов участвуют бюджеты субъектов РФ. На их долю приходится 36% всех финансовых активов. И самая незначительная доля государственного участия в экономическом развитии приходится на Государственные программы развития Дальнего Востока, всего 6% [12].

В итоге можно сделать вывод о том, что, несмотря на существенные усилия государства в целом, субъектов и муниципалитетов в частности, результативность многих инструментов управления находится на достаточно низком уровне. Основной причиной следует считать слабую проработанность таких важных документов как государственные программы территориального развития. При существенном плановом ресурсном наполнении, но при отсутствии таких элементов в системе управления как план реализации Госпрограммы, своевременная корректировка отдельных направлений, в целях исключения дублирующих функций во вновь принятой с вливающейся в нее предыдущей программой и т.д. Все это и обуславливает неэффективность реализуемых мероприятий, а соответственно, и отражается на их результативности. Итоги реализации мы отразили выше, отметив ее неэффективность по целому ряду показателей социально-экономического развития как ДФО, так и отдельного региона – Приморского края.

В рамках реализации преференциальных режимов для резидентов Свободного порта Владивосток,

ТОСЭРов, а также получателей Дальневосточного гектара, в рамках выполнения отдельных программных мероприятий, в частности по обеспеченности важнейшим имущественным активом государственной или муниципальной казны – землей, не всегда данный актив является успешной отправной точкой для формирования экономической активности. На примере Приморского края следует отметить такой факт, что даже при получении гектара в хозяйственное ведение органы власти не имеют данных о его назначении.

В вопросах землепользования очень важно обеспечить эффективное регулирование первичного рынка земельных участков на аукционах по продаже, либо на право заключения аренды земельных участков, находящихся в собственности и (или) ведении Приморского края – уполномоченным органом исполнительной власти Приморского края, а также земельных участков, находящихся в муниципальной собственности – уполномоченными муниципальными органами власти.

По итогам 2018 года в рамках реализации Федерального закона от 01.05.2016 года № 110-ФЗ (Закон о Дальневосточном гектаре) зарегистрировано 13685 договоров безвозмездного пользования земельными участками. Сведения о выбранном виде разрешенного использования внесены в ЕГРН на 2362 земельных участка, что составляет 16,5% от всех заключенных договоров:

- 1) индивидуальное жилищное строительство – 398;
- 2) туристическое обслуживание – 91
- 3) строительство магазина – 71;
- 4) личное подсобное хозяйство – 1436;
- 5) не установлен вид разрешенного использования – 5384.

ВЫВОДЫ

Из представленных данных следует отметить важность выбора вида разрешенного использования полученных земельных участков, в целях включения этих данных в прогнозы социально-экономического развития территорий. Что, в свою очередь, подтверждает важность качественного межведомственного взаимодействия в части разработки комплекса мер поддержки освоения земельных участков, создания и развития новых форм сельского хозяйства, помощи в строительстве жилья, а также развития малого предпринимательства в рамках программы «Дальневосточный гектар». А это еще раз подтверждает избыточную институциональную сеть в управлении имущественными активами государства и муниципалитетов и переизбыточный нормативно-правовой массив.

Так как отсутствие принципа синергии в решении проблем управления лишь одним земельным ресурсом максимально сдерживает рост доходов бюджета от получения земельного налога, а также иных поступлений от использования данного ресурса. Оборот лишь одной единицы земельного потенциала запускает в различную степень активности всех заинтересованных, в аспекте получения мультипликативного эффекта (налог на землю + налоги на имущество + налоги, перечисляемые во все уровни бюджетной системы от видов экономической деятельности и т.д.).

Также, ресурсный потенциал любого государственного органа власти это еще и инструмент регулирования и воздействия на экономически активных субъектов. В целом, исходя из поставленной в данном исследовании цели определения роли государственных органов в эффективном управлении всеми региональными активами, являющимися основой экономической активности, а применение преференциальных режимов точками экономического роста, можно сделать вывод о том, что необходимо усиливать эту роль путем совершенствования системы управления ресурсным потенциалом территориального развития, основанному на выстраивании как горизонтальных связей внутри каждого ведомства, так и вертикальных, по всем уровням бюджетной системы,

реализуя ключевой принцип бюджетной системы – бюджетирование, ориентированное на результат.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027a>
2. Солoduхина О.И. Экономическая сущность и структура региональных активов [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://evansys.com/articles/sovremennyye-dostizheniya-i-razrabotki-v-oblasti-ekonomiki-i-menedzhmenta-sbornik-nauchnykh-trudov-po/sektsiya-21-ekonomicheskie-aspekty-regionalnogo-razvitiya/ekonomicheskaya-sushchnost-i-struktura-regionalnykh-aktivov/>
3. Федеральный закон «О свободном порте Владивосток» от 13.07.2015 № 212-ФЗ (ред. от 27.07.2019 № 254) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
4. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ (в ред. от 27.07.2019 № 254-ФЗ) <http://www.consultant.ru>
5. Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01.05.2016 № 119-ФЗ (в ред. от 18.07.2019 № 194-ФЗ) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р. «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/L1VhVj1Iw0VrOo9s5vhGPaaiWKBip888.pdf>
7. Демография: численность населения. Росстат [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.gks.ru/folder/12781>
8. Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 № 480 (ред. от 28.12.2016) Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
10. Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 361 «О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://minvr.ru/activity/gosprogrammy/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-dalnevostochnogo/>
11. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
12. Привлечение государственных инвестиций. Результаты. Стратегические цели. Задачи на 2018 год [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://minvr.ru/activity/gosprogrammy/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-dalnevostochnogo/>

Статья поступила в редакцию 18.06.2020

Статья принята к публикации 27.08.2020