

Галичанин Е.Н. – депутат  
Государственной Думы,  
д.э.н.

## **Нормативно-правовое обеспечение конкурентоспособности экономики Дальнего Востока**

Понятие конкурентоспособности вообще, а тем более экономики региона, без преувеличения можно отнести в разряд сложнейших задач экономической науки. Тем не менее рыночная экономика жестко диктует – не будешь конкурентоспособен, не выживешь. И это непреложная истина не требующая доказательств.

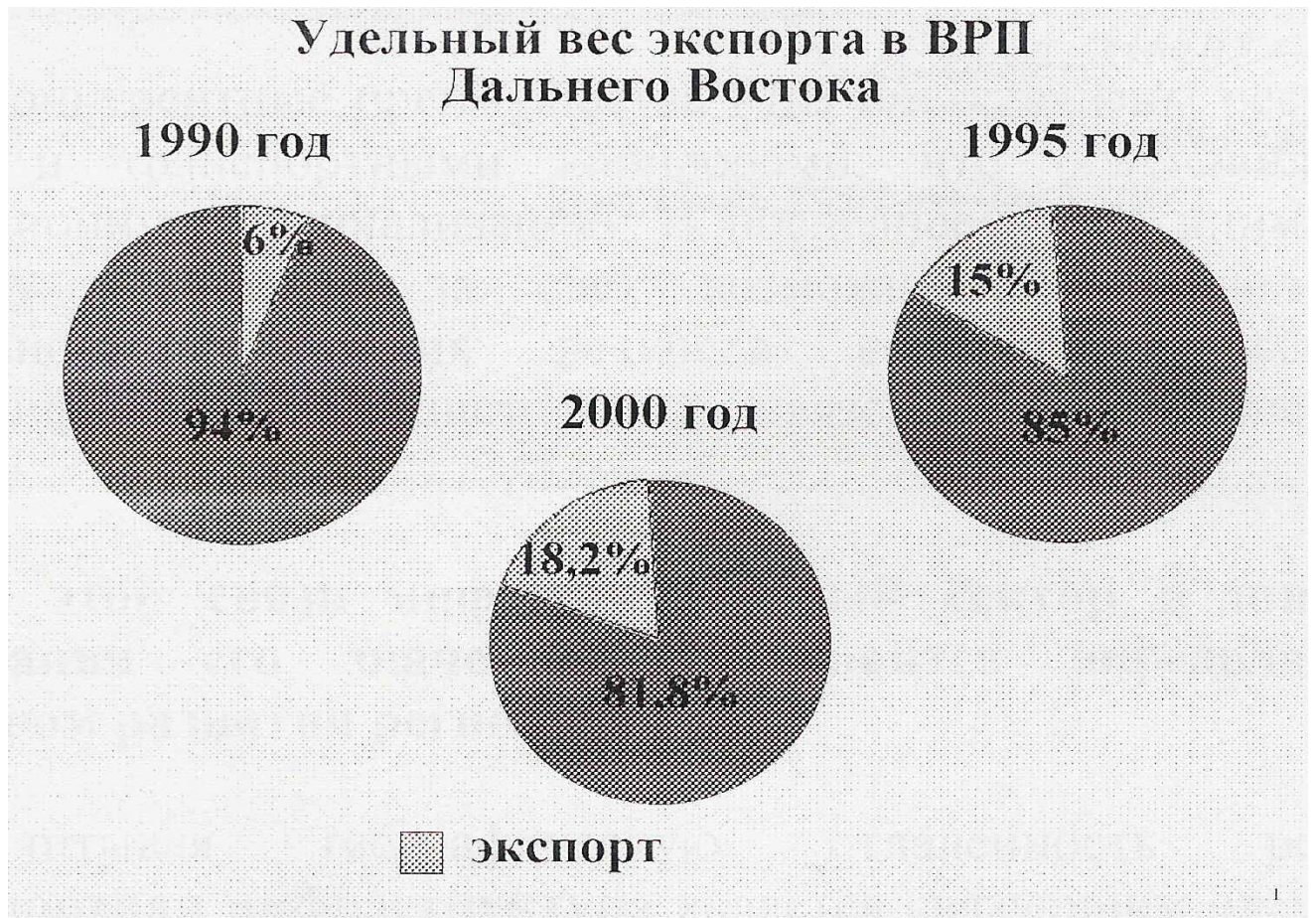
Как же выглядит в этом контексте экономика такого, весьма непростого региона как Дальний Восток? Во всяком случае на протяжении многих лет мы в большинстве слышим, что она неконкурентоспособна. Однако есть специалисты утверждающие, что это далеко не так, и в доказательство приводят факты поставки продукции на зарубежные рынки.

Попробуем коротко разобраться в этой ситуации, ибо от этого напрямую будет зависеть взгляд во-первых, на необходимость институциональных преобразований в целом, и во-вторых, на состояние и необходимость государственного воздействия на эти процессы нормативно-правовыми методами.

Вначале посмотрим, имеет ли сбыт производимая в регионе продукция и кто ее потребляет.

Приведем несколько цифр, которые подтверждают некоторые тенденции проявившиеся в последние годы.

И так объем промышленного производства в регионе с 1990 года понизился почти на 60 процентов. При этом произошла резкая деформация структуры потребления промышленной продукции. Значительная ее часть пошла на экспорт, причем в дальнее зарубежье. (См. диаграмму N 1.)



Примечание: Диаграмма приводится по В.И.Сыркин «Инфраструктурные проекты для развития сотрудничества Дальнего Востока в АТР». Междун. конф. 23 марта 2004г. г.Москва

В настоящее время доля продукции поставляемой на экспорт превысила 18 процентов, т.е. с начала 90-х годов выросла в три раза. Поставка же продукции на региональные рынки России сократилась в 18 раз и составляет в настоящее время лишь 4 процента. Но основная доля производимой продукции стала потребляться в регионе – 78 процентов, в начале 90-х годов она составляла 20 процентов.

Какой из приведенных цифр можно сделать вывод? Первое – на российских рынках продукция региона практически не конкурентоспособна, необходимо отметить, что указанная ситуация усугубляется. Второе – главный потребитель производимой продукции, -- это местный потребитель. Однако как мы увидим из небольшого анализа далее, -- это не от хорошей жизни. И наконец, третье – происходит рост потребления на внешних рынках. Казалось бы хоть это вселяет оптимизм. Но и здесь не все гладко.

Для примера возьмем один из видов продукции производимой в наиболее рентабельной из отраслей -- нефтехимической. В конце 2002 года отпускные цены на бензин, самых распространенных 3-х марок, на Комсомольском-на-Амуре нефтеперерабатывающем заводе превысили в среднем на 30 процентов цены Московского нефтеперерабатывающего завода. Однако еще хуже дело обстоит с мазутом, который как известно является основным энергоносителем для локальных энергоисточников и флота, -- его цена выше более чем в два раза. В результате, например, розничная цена бензина марки АИ-95 на Камчатке была 15 руб. за литр, для сравнения – в Москве – 10,3 рублей. Дизельного топлива – 12,5 и 7,9 соответственно. Но выхода для региональных потребителей нет, приходится брать нефтепродукты местных производителей, ибо завозимые из других регионов, вследствие транспортных издержек, они становятся еще дороже.

Если к этому добавить повышенную, по сравнению со среднероссийскими, стоимость других видов энергоносителей и энергии, то мы получим то, что имеем, т.е. долю в себестоимости промышленной продукции топлива и энергии 26 процентов и на транспорте – 20 процентов. Для сравнения, по России эти показатели составляют 14,1 и 15,7 процентов.

Другим показателем, характеризующим повышенную себестоимость, по сравнению с общероссийскими показателями, является доля затрат на оплату труда. В целом на Дальнем Востоке этот показатель превышает общероссийский в 1,4 раза, а в некоторых отраслях и регионах доля затрат на оплату труда в себестоимости продукции достигает 50 процентов и более. Констатируя приведенное, мы не будем подробно останавливаться на причинах этой ситуации. Однако лишь отметим, что значительную роль в этом играют и объективные факторы, определяемые природно-географическими особенностями самого региона.

Таким образом, производимая в регионе продукция все больше и больше потребляется непосредственно в регионе. А в связи с тем, что она имеет повышенную стоимость, которая кстати имеет устойчивую тенденцию к росту,

экономика региона становится все более затратной и рост ее конкурентоспособности становится весьма проблематичным. Рассматривая указанную ситуацию под углом зрения управляющего воздействия на этот процесс со стороны государства, следует заключить – методы и способы этого воздействия явно не достигают цели.

Теперь хотелось бы несколько остановиться на экспорте производимой в регионе продукции. Как известно, главным образом это продукция первичного сектора, а конкретно – сырьевые ресурсы. Исключение составляет продукция оборонных предприятий. И хотя на Дальнем Востоке достаточно заводов оборонного профиля сохранивших потенциал высокотехнологичных, современных предприятий, по ряду обстоятельств вряд ли они будут доминировать на мировых рынках. Скорее всего попрежнему в ближайшей и долгосрочной перспективе первенство останется за сырьевыми товарами.

Общепринято, что превышение экспорта над импортом, тем более его рост, это благо для экономики любой страны. И действительно, поступления от экспорта прямо влияют на оживление инвестиционного процесса, разогревают экономику, ускоряют и расширяют обменные процессы и т.д. Это может звучать парадоксально, но на Дальнем Востоке этих бурных процессов мы не наблюдаем. По итогам, например за 2001 год, экспорт из региона в страны дальнего зарубежья составил 5380 млн.долларов, импорт – 913 млн. долларов, т.е. положительное сальдо – 4467 млн.долларов. Такой суммы хватило бы на реализацию не одной годовой инвестиционной программы. Объем же иностранных инвестиций вложенных в этом году в регион составил 767 млн.долларов. И если в отношении экспорта топливно-энергетических ресурсов, например, таких как уголь и нефть еще можно сделать некоторые оговорки, то в отношении биологических ресурсов моря, ресурсов леса, налицо нарушение всех постулатов и экономических законов. Кстати необходимо учесть, что именно на эти ресурсы приходится основная доля экспорта.

Не затрагивая проблему их качества приходится согласиться, что основа их популярности на зарубежных рынках – низкие цены. К примеру, один килограмм свежих крабов в Японии российские рыбаки продают за 6 – 8 долларов (США), в то время как на мировых рынка его цена доходит до 300 долларов. Более того, существует мнение, что и эти цены будут понижаться, хотя казалось бы -- куда уже ниже? Опубликованные учетные данные ежегодного ввоза – вывоза рыбной продукции в Японию российской таможенной службой и японской не сходятся более чем на миллиард долларов. Причин такого положения несколько, и мы не будем на них подробно останавливаться. Отметим лишь, что высокие импортные пошлины, которую как правило называют наши рыбаки, все-же не главная.

Подобная ситуация с поставками на экспорт и лесной продукции, при которой сами же российские поставщики сбивают цену и себе и своим коллегам.

Конечно-же, о каком, не только расширенном, но и о простом воспроизводстве в этих отраслях можно говорить? Будет ли товарная продукция этих отраслей конкурентоспособна в глубоком ее понимании? Ответ на этот вопрос без принятия соответствующих мер очевиден.

Было-бы неверным говорить о том, что в отношении перечисленных выше проблем со стороны государства не принимается ни каких мер. Ниже мы на этом остановимся подробнее, но как и отмечалось ранее – к сдвигу в положительную сторону они не приводят.

На наш взгляд, это происходит от того, что по отношению к Дальнему Востоку у Правительства России так и не сложилось четкой и ясной позиции, начиная от такого философского вопроса как, нужны ли эти земли России вообще и кончая конкретным механизмом участия государства в его развитии.

Мы убеждены, что механизм реализации государственной политики по отношению к этому региону должен включать два взаимосвязанных, но различных по организационно-экономическому содержанию способа воздействия на региональную ситуацию: государственное регулирование во всех

территориальных образованиях и сферах хозяйствования с целью сглаживания неоднородности социально-экономического пространства и государственную поддержку в виде государственного протекционизма, направленного на оказание прямой или косвенной финансовой помощи, применение системы налоговых преференций, выделение дотаций, субвенций и субсидий, компенсационных выплат северным регионам и другим мерам.

В настоящее время финансовая поддержка территорий Дальнего Востока и Севера, мы включаем поддержку регионов Севера не случайно, ибо 80 процентов Дальнего Востока это Север, реализуется через бюджет страны по следующим позициям:

- **Северный завоз;**
- **Дотации на содержание ледокольного флота;**
- **Поддержка северного оленеводства;**
- **Компенсация тарифов на электроэнергию для территорий Дальнего Востока и Архангельской области;**
- **Федеральные программы:**
  - *«Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»,*
  - *«Дети Севера»,*
  - *«Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья»,*
  - *«Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера»,*
  - *«Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области»;*
- **Гарантии и компенсации северянам, предусмотренные Законом Российской Федерации: «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»;**
- **Жилищные субсидии выезжающим северянам;**

- **Трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;**
- **Компенсация тарифов на электроэнергию для территорий Дальнего Востока и Архангельской области;**
- **Финансирование выпуска учебной литературы на языках малочисленных народов Крайнего Севера;**

Однако анализ показывает, что выделяемых средств явно недостаточно для решения ключевых проблем. При подготовке проекта федерального бюджета на 2003 год на парламентских слушаниях очередной раз отмечалась недостаточная государственная поддержка Севера и Дальнего Востока, отсутствие единого концептуального подхода к решению северных проблем, что и нашло отражение в реальных цифрах проекта федерального бюджета на 2003 год, в частности:

- в сокращении средств на государственную поддержку базовых отраслей экономики, воспроизводства минерально-сырьевой базы, рыбопромышленного комплекса, угольной отрасли;

- в недостаточном финансировании жилищных субсидий, федеральных целевых программ: «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья», «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994 – 2005 годы)», «Экономическое и социальное развитие коренных и малочисленных народов Севера до 2011 года», выпуска учебной литературы на языках коренного населения;

- в прекращении финансирования в 2003 году подпрограммы «Дети Севера» федеральной целевой программы «Дети России», содержания ледокольного флота.

При дискуссиях с чиновниками от правительства на эту тему, они как аргумент в свою пользу приводят довод о том, что если взять показатель суммарного выделения средств из всех федеральных источников на одного проживающего, то он явно не в пользу дальневосточников: около 1000 рублей в

целом по России и 2076 рублей на Дальнем Востоке, при том, что доля региона в ВВП страны едва достигает 6 процентов.

Между тем, как раз именно в этом и проявляются все недостатки самого принципа государственного протекционизма. Во-первых, необходимо четко и ясно разделять конкретную поддержку, в том числе и на оплату труда, и меры стимулирования производства, и во-вторых, понимать, что это не льготы, надобность в которых скоро отпадет, а это компенсация тех выпадающих доходов, которые как отдельный человек, так и предприятие должны получать в силу природно-географических отличий региона от среднероссийских. На какой срок, в каких объемах, в какой форме и кому положена компенсация, -- все это уже дело конкретного институционального механизма.

Для примера мы приведем наше мнение лишь по одной позиции, -- различных дальневосточных и северных доплат к заработной плате. Очевидно, что они должны быть также дифференцированы. В настоящее время в регионе уже более 70 процентов предприятий находится в частной собственности. Между тем, законодательство советского периода требует указанные доплаты включать в фонд оплаты труда. На практике это проявляется в том, зачастую это не выполняется, а там где выполняется -- резко повышается себестоимость продукции. Но в конечном счете страдает не только предприятие, но и конкретный человек, особенно если он безработный. Привлечение рабочей силы, в том числе за счет повышенной заработной платы, -- это должно быть делом работодателя, а вот компенсация человеку за проживание в регионе, -- это должно быть заботой органов власти, как федеральной так и местной. Опять, же в какой форме, сколько и как это делать необходимо прописать в нормативных документах, и лучше всего в законодательных.

Касаясь поддержки производственной сферы необходимо отметить, что здесь главной заботой должна стать инвестиционная поддержка, но прежде всего в предприятия и отрасли которые смогут выполнить роль локомотивов и привести к серьезным структурным сдвигам прямо или косвенно влияющим на



снижение производственных издержек. В наших примерах это отрасли топливно-энергетического комплекса и транспорта.

Очевидно, что без государственной поддержки не удастся в ближайшее время кардинально улучшить топливный баланс за счет дешевых энергоносителей и энергоисточников и серьезно реконструировать железнодорожный, морской, речной, авиационный, трубопроводный и автомобильный транспорт. К сожалению и в этом деле пока прогресса не наблюдается. В бюджете 2003 года финансовых средств на одного проживающего из федеральной адресной инвестиционной программы и фонда регионального развития приходилось в целом по России 574 рубля, а на Дальнем Востоке и Забайкалье – 344 рубля.

Примером целенаправленного воздействия на развитие экономики Дальнего Востока является федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья. О ней много говорилось, но мы отметим лишь инвестиционный аспект.

Конечно-же программа крайне необходима, и прежде всего в силу ее политической роли. А вот реального кардинального влияния на изменение социально-экономической ситуации она оказывает недостаточно.

В подтверждении этого тезиса несколько цифр из таблицы 1.

#### Выполнение инвестиционных заданий программ развития Дальнего Востока и Забайкалья

Документ, решение	Выполнение заданий, %
Постановление ВЦИК и ЦК ВКП(б) 1930 года	130
Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР 1967 года	80
Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР 1972 года	65
Государственная целевая программа на 1986 – 2000 гг. (1987год)	30
Президентская Программа на 1996-2005 гг. (1996 год)	10

Примечание: Таблица приводится из доклада В.И. Ишаева «Стратегия развития Дальнего Востока в изменяющемся мире» на международном симпозиуме бмая 2003г.

Еще хуже ситуация выглядит после ее корректировки.

Только один пример из социального раздела: если в программе 1996 года на эти цели предусматривалось 6 процентов от всего объема средств, то в отредактированной – 0,7 процентов. Не удивительно, что население покидает Дальний Восток, за 10 лет население сократилось на 12% или на 1 млн. 200 тыс. человек.

Хотелось бы подчеркнуть, что люди уезжают не только по причине низких жизненных стандартов, но и по причине **душевной безнадежности и нарастающего недоверия к власти.**

В 1996 году Б.Н.Ельцин на официальной встрече с дальневосточниками пообещал, что центр возьмет на себя не менее 20-25 процентов расходов по Программе – тогда она получила статус президентской. Факт -- от контрольных заданий доля федеральных источников составила 2,6 процентов.

На наш взгляд, что необходимо сделать по программе:

- довести до логического конца создание механизма ее реализации (активизация работы правительственной комиссии; создание дирекции как исполнительного органа, а не «суррогата», который предложило Минэкономразвития);
- контроль со стороны администрации Президента России, так как статуса президентской ее никто не лишал;
- создание основы реализации программы путем разработки и принятия специального федерального законодательного акта – федерального закона.

К этому следует добавить, что программное обеспечение средств, в расчете на одного жителя Дальнего Востока и Забайкалья, самое низкое в России. Например, в бюджете на 2003 год оно составляет 90 рублей, а в программе для Татарстана (одного субъекта федерации, а не 13-ти субъектов Дальнего Востока и Забайкалья) – почти 3 тысячи рублей (см. табл.2).

**Распределение фонда регионального развития  
по ФЦП на 2003 год**

Наименование ФЦП	Сумма, млн. руб.	Доля, %	Финансирование из расчета на 1 жителя, тыс.руб.
Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года	11264,8	49,8	2,99
Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года	7350,3	32,5	1,8
Юг России (на 2002-2006 годы)	1634,9	7,2	0,08
Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 годы и до 2015 года)	1000,0	4,4	-
<b>Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года</b>	<b>900</b>	<b>3,0</b>	<b>0,09</b>
Развитие Калининградской области на период до 2010 года	490,0	2,1	0,52

Мы далеки от мысли, что необходимо делить «тришкин кафтан», т.е. забирать от одних и давать другим, но ведь должны быть какие-то принципы в региональной политике.

На необходимость создания законодательного поля для эффективной реализации программы было указано еще в первой редакции программы, это же убедительно доказано и в новой редакции, так как есть вопросы и проблем, которые программа в силу своего статуса просто не способна решать. Например, создание специального финансового инструмента с целью привлечения дополнительных инвестиционных средств, создание исполнительного органа на базе межрегиональной ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье», на который не требуется ни копейки федеральных средств, возобновление действия нормы из Указа Президента РФ от 1992 года, об использовании части доходов от

эксплуатации природных ресурсов для пополнения бюджетов субъектов федерации, направления части таможенных пошлин на укрепление границ и пограничных переходов и т.д.

Четыре года назад мы попытались подсчитать сколько необходимо внести поправок в связи с этим в действующие законы, их набралось более 200. Поэтому, и пришли к выводу о необходимости разработки единого законодательного акта. Межрегиональной ассоциацией «Дальний Восток и Забайкалье» такой проект был подготовлен, но к сожалению он наткнулся на «железную» стену непонимания Правительства РФ, некоторых министерств и, прежде всего, Минэкономразвития. Единственно, кто его поддержал – это полномочный представитель Президента Российской Федерации на Дальнем Востоке. А ситуация не только не меняется в лучшую сторону, но и продолжает ухудшаться. Поэтому депутатами дальневосточниками уже подготовлена другая редакция проекта закона с условным названием: «Национальная безопасность России в Азиатско-Тихоокеанском регионе».

Уже из титула ясно, что в указанной редакции меняется и концепция закона. Он призван не только обеспечить безусловное выполнение дальневосточной программы, но и защитить интересы России в АТР. В предложенной редакции расширена и география его действия. Это уже не Дальний Восток, а макрорегион включающая Дальний Восток и Восточную Сибирь. Такое расширение географических рамок вызвано потребностью координации с последними решениями Президента Российской Федерации и долгосрочными программными документами Правительства России, например такими, как заявленная необходимость в стратегии развития ТЭК России о сдвиге нефтяной промышленности на Восток и выходе с российскими углеводородами в АТР.