

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПОДДЕРЖКИ ОТДАЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ: НАПРАВЛЕНИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ

**Н.А. Истомина**

д-р экон. наук, доцент, доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» (Екатеринбург)

**А.Е. Заборовская**

канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита  
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет  
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина» (Екатеринбург)

*В статье на основании авторских исследований систематизированы объективные характеристики значимых групп отдаленных территорий (отдаленные приграничные территории; отдаленные труднодоступные территории; отдаленные приморские территории; отдаленные территории – анклав), с учетом которых обоснованы направления государственной политики в отношении территорий каждой группы. Разработаны рекомендации по реализации мер государственной политики с учетом продолжительности вероятных положительных последствий и необходимых финансовых затрат. Обоснованы объективные ограничения, влияющие на характер государственных мероприятий в отношении отдаленных территорий.*

**Ключевые слова:** отдаленная территория, государственная политика.

Протяженность территорий многих современных государств, в том числе Российской Федерации, которая является самым большим государством мира, неизбежно обуславливает возникновение проблемы значительных различий между отдельными административно-территориальными единицами внутри страны. Различия проявляются по природно-климатическим, демографическим, экономическим, социальным, инфраструктурным и иным критериям. Также объективной необходимостью является государственная политика по воздействию на межтерриториальные различия, которая входит в число основных приоритетов центральных правительств.

Особое значение в рамках данной политики представляют отдаленные территории. Как правило, такие территории по своим финансовым возможностям относятся к реципиентам, то есть для них поток финансовых ресурсов в государственный бюджет (налоговые поступления) существенно меньше объемов финансовой помощи из федерального бюджета [1, с. 73]. Без эффективной государственной политики социально-экономического регулирования отдаленные территории будут находиться в постоянной зависимости от центрального правительства.

Наиболее эффективное воздействие государства на социально-экономическое развитие отдаленных территорий может быть достигнуто при условии соотнесения мер государственной политики и объективных характеристик различных групп таких территорий.

В рамках проведенного исследования объектами изучения являлись следующие группы отдаленных территорий:

- 1) приграничные территории;
- 2) труднодоступные территории; (расположенные в горной местности, на островах, внутри крупных лесных массивов и т.п.);
- 3) приморские территории;
- 4) территории – анклав (части территории государства, со всех сторон окруженные территорией (территориями) какого-либо другого государства)<sup>1</sup>.

Отметим, что в научной литературе, как правило, исследования посвящены специфике функционирования, особенностям реализации соответствующих направлений социально-экономического развития, а также мерам государственной политики в отношении отдельных видов отдаленных территорий. Исследователями подчеркивается особая специфика и потребность в решении масштабных задач для соответствующих видов отдаленных территорий, в частности, приграничных и труднодоступных [2–4 и др.], детально прорабатываются проблемы современного состояния конкретных приграничных [5–7 и др.], анклавных [8; 9 и др.] территорий, а также анализируется опыт как Российской Федерации, так и других государств в сфере развития подобных территориальных единиц [6; 10 и др.]. В связи с решением задачи ускорения темпов социального и экономического развития территорий получили развитие научные исследования, посвященные

<sup>1</sup> Большая советская энциклопедия. 1969–1978. URL: <http://slovari.yandex.ru>.

понятийному аппарату и содержательной составляющей наиболее значимых видов отдаленных территорий, прежде всего, приграничных [6; 11 и др.].

Дополняя существующие научные разработки в рассматриваемой области, авторами систематизирован комплекс объективных характеристик отдаленных территорий по выбранным группам и обоснованы связанные с ними меры государственной политики (табл. 1–4).

В таблице 1 представлены характеристики приграничных территорий и соответствующие им направления государственной политики.

Принципиальной особенностью приграничных территорий является их изначальная вовлеченность в межгосударственные отношения. На приграничных территориях не всегда возможна реализация проектов, рекомендуемых для других территорий страны, именно в связи с тем, что необходимо учитывать не только интерес территории на границе, но и общий интерес государства и особенности во внешней политике. Также приграничные территории подвержены рискам криминального характера, источники которых находятся за пределами страны. С другой стороны, именно пригра-

ничные территории способны минимизировать издержки, связанные с перемещением товаров за границу страны, что является их несомненным преимуществом.

В связи с данными обстоятельствами государственная поддержка приграничных территорий должна быть, прежде всего, связана с решением вопросов визового режима, созданием таможенных и иных союзов, упрощающих операции по экспорту и импорту, но при этом гарантирующих безопасность и снижающих негативное влияние процессов из-за рубежа. Грамотная таможенная политика и наличие определенных льгот (преференций) организациям приграничных территорий, как правило, способствуют повышению объемов экспорта и импорта. Дополнительными элементами политики государственной поддержки приграничных территорий достаточно часто становятся проекты и программы, при реализации которых создаются новые элементы инфраструктуры, предполагающие проведение культурных и иных мероприятий, в том числе, с привлечением соседних государств.

В таблице 2 представлены характеристики труднодоступных территорий и соответствующие им направления государственной политики.

Таблица 1

**Направления государственной политики поддержки приграничных территорий**

Объективные характеристики	
1. Близкое расположение по отношению к рынкам сбыта продукции, работ, услуг, экспортируемых из страны, а также к рынкам сырья, материалов, товаров, импортируемых в страну	
2. Часть территории находится под контролем пограничных служб, особый режим экономической деятельности, характеризующийся ограничениями для бизнеса	
3. Специфические криминальные риски, связанные с незаконной миграцией, наркотрафиком и пр.	
4. Влияние специфики соседнего государства (государств) и общего вектора внешней политики страны на любые решения	
Направления государственной политики	
1. Упрощенный визовый режим; создание межгосударственных таможенных / экономических союзов, упрощающих перемещение грузов (товаров)	2. Четкая и прозрачная таможенная политика государства, льготы (преференции) организациям региона при экспортно-импортных операциях
3. Реализация межгосударственных проектов культурного, экономического, транспортного профилей	

Таблица 2

**Направления государственной политики поддержки труднодоступных территорий**

Объективные характеристики	
1. Отсутствие возможности создания типовой транспортной инфраструктуры	
2. Ограниченность спектра услуг, доступных населению (в сфере культуры, спорта, образования)	
3. Низкая привлекательность для инвестиций ввиду высоких транспортных издержек и недостатка квалифицированных кадров	
4. Высокая безработица, трудности для развития малого бизнеса ввиду высоких базовых издержек и недостаточного спроса	
5. Наличие уникальных природных объектов, особый уклад жизни местного населения	
6. Благоприятные экологические факторы, наличие водных и лесных ресурсов	
Направления государственной политики	
1. Разработка специальных проектов в сфере дорожной и транспортной инфраструктуры, обеспечивающих возможности для перемещения населения и перевозки грузов	2. Поддержка бизнеса, осуществляющего разработку месторождений полезных ископаемых, добычу лесных ресурсов, развивающего альтернативную энергетику
3. Стимулирование развития малого предпринимательства и индивидуального предпринимательства в таких сферах, как: сбор и переработка дикоросов, национальные промыслы и ремесла	4. Реализация государственных программ по развитию внутреннего экстремального, экологического и других видов туризма

Основным объективным препятствием для быстрого решения существующих проблем труднодоступных территорий является высокая стоимость любых мероприятий, обусловленная существующими природными факторами (горная местность, расположение на острове и пр.). Поэтому политика государственной поддержки должна быть рассчитана на длительный срок реализации. Если государство выбирает для себя задачу помощи и развития труднодоступных территорий, оно должно быть готово к большим ежегодным вложениям средств в течение значительного времени. Именно значительные вложения могут привести к появлению элементов транспортной инфраструктуры – основного условия развития таких территорий. А это, в свою очередь, способствует притоку инвестиций и развитию экономики. Для стимулирования притока инвестиций государство должно создавать различные условия: налоговые льготы, создание свободных экономических зон и др.

В рамках политики государственной поддержки труднодоступных территорий важно использовать такие их объективные преимущества, как изолированность, сохранение уникального уклада жизни местного населения, благоприятную экологическую ситуацию. Как показывает туристическая практика, необходим относительно небольшой объем ресурсов, чтобы привлечь туристов в эти относительно неизведанные и закрытые до времени территории. Развитие туристско-гостиничного сегмента региональной экономики в сочетании с расширением традиционных видов деятельности коренного населения создает условия (при решении вопроса с транспортной схемой) для роста доходов жителей труднодоступных территорий, развития экономики и выхода территорий из группы депрессивных образований.

В таблице 3 представлены характеристики приморских территорий и соответствующие им направления государственной политики.

Если жизнь конкретного государства исторически была и в настоящем связана с морем, государственная политика поддержки приморских территорий является постоянным элементом территориальной политики. Используя традиционную отраслевую специфику таких территорий, государство через налоговые

инструменты, государственные программы (на условиях софинансирования) обеспечивает относительно стабильную работу основных отраслей приморских территорий. При этом важно не допускать иждивенчества, при котором решение большей части проблем хозяйствующих субъектов, деятельность которых связана с морем, перекладывается на плечи государства.

Государственная политика поддержки приморских территорий также предполагает усиление степени использования морских путей сообщения для транспортировки грузов, в том числе, сырьевых, что предопределяет необходимость оказания поддержки территорий в области строительства различных пунктов обработки грузов, хранилищ сырья и пр. При этом важно обеспечивать и соответствующее решение экологических вопросов, возможно, через включение отдельных мероприятий в государственные программы.

С учетом объективного риска возникновения разного рода природных бедствий в рамках политики государственной поддержки в приморских территориях, необходимо создавать и обновлять комплексы объектов, устройств, систем предупреждения о чрезвычайных ситуациях. С учетом прочих условий, эти мероприятия будут способствовать привлечению туристов, развитию рекреационного сектора, что также положительно скажется на развитии экономики территорий.

В таблице 4 представлены характеристики труднодоступных территорий и соответствующие им направления государственной политики.

Объективными характеристиками анклавных территорий, в числе прочих, являются характеристики, присущие приграничным территориям, в частности, близкое расположение по отношению к рынкам сбыта продукции, работ, услуг, влияние специфики соседнего государства (государств) и общего вектора внешней политики страны на любые решения, принимаемые в анклаве и пр. Следовательно, в этой части политика государственной поддержки предполагает проведение мероприятий, рассмотренных выше.

В рамках специфических мероприятий государственной поддержки следует обратить внимание на решение задачи свободного передвижения граждан через территории прилегающих к анклаву государств. Это позволит обеспечить связь населения

Таблица 3

**Направления государственной политики поддержки приморских территорий**

Объективные характеристики	
Высокие риски возникновения природно-климатических бедствий, значительный ущерб	
Отраслевая предопределенность экономики (рыбная отрасль, морские перевозки), низкая диверсификация	
Криминогенные риски, связанные с браконьерством и незаконной миграцией	
Удобство перемещения грузов морским путем, сложившиеся связи с соседними государствами (территориями)	
Наличие возможностей и (или) инфраструктуры для отдыха, лечения, туризма	
Направления государственной политики	
1. Реализация проектов в сфере грузовых и пассажирских перевозок, в том числе, международных	2. Создание крупных пунктов обработки грузов, нефти и газохранилищ
3. Развитие круизного туризма, всех видов отдыха и развлечений, связанных с водой (аквапарки, рафтинг и пр.)	4. Налоговые и бюджетные преференции организациям традиционных отраслей

## Направления государственной политики поддержки отдаленных территорий-анклавов

Объективные характеристики*	
1. Сложности, связанные с визовыми формальностями, перемещением граждан	
2. Высокие затраты на грузо- и пассажирские перевозки на основную территорию страны	
3. Высокая зависимость анклава от импорта	
Направления государственной политики	
1. Достижение межгосударственных договоренностей о свободном перемещении граждан, проживающих на территории анклава, на основную территорию страны	2. Развитие региональной экономики, в том числе малого бизнеса, для замещения импорта

\* Характеристики, повторяющиеся для приграничных территорий и анклавов, в таблицу не включены.

анклава с основной территорией страны. Также следует обращать внимание на необходимость снижения зависимости анклава от импорта за счет стимулирования развития внутреннего производства.

По мнению авторов, разрабатываемые в рамках государственной политики поддержки отдаленных территорий мероприятия, должны оцениваться по двум основным параметрам: вероятные временные последствия и общая потребность в финансовых ресурсах. Если мероприятие предполагает только краткосрочные положительные последствия, оно должно быть связано с ограниченными затратами финансовых ресурсов. Если же ожидаемый эффект от мероприятия будет среднесрочным и долгосрочным, целесообразно рассмотреть вопрос о значительных финансовых затратах государства (табл. 5).

Кроме вышеизложенного, представляется необходимым учитывать некоторые ограничения при реализации государственной политики поддержки отдаленных территорий. Как правило, считается, что текущее состояние отдаленного региона изначально является сложным, что предопределяет необходимость решения комплекса проблем. Однако в ряде случаев в регионах присутствуют объективные ограничения, обуславливающие отказ государства от активных мер стимулирования социально-экономического развития либо минимизацию таких мер. Наиболее существенные ограничения представлены в табл. 6.

Как видим, данные табл. 6 свидетельствуют о том, что при разработке и реализации программ

государственной поддержки могут возникнуть различные деструктивные последствия, в частности, экологического, социального, политического характера. В каждом конкретном случае следует объективно оценивать потребность и возможности решения задачи развития территории – либо через определенные потери в настоящем для успешного функционирования в будущем, либо с целью сохранения самобытности и уникальных особенностей отдаленных территорий. Принципиально важно при принятии решения учитывать мнение населения.

При разработке мероприятий государственной политики поддержки отдаленных территорий, помимо учета объективных характеристик разных групп таких территорий, важно принимать во внимание долю территорий конкретной группы в основных экономических, демографических и прочих показателях страны в целом. Нерационально направлять значительные средства на решение одного «узкого» вопроса в отдельно взятом регионе, если при этом в перспективе не ожидаются существенные долгосрочные положительные последствия для нескольких регионов или страны в целом.

Аргументированная и обоснованная объективными характеристиками отдаленных территорий государственная политика их поддержки формирует и поддерживает государственную целостность, снижает межтерриториальные различия между административно-территориальными единицами государства, формирует высокий уровень доверия населения страны

Таблица 5

## Рекомендации по совершенствованию государственной политики поддержки отдаленных территорий

Вид мероприятий, проводимых государством	Период, в течение которого предполагается проявление положительных последствий	Рекомендации по реализации (да/нет)
Мероприятия, требующие значительных финансовых затрат со стороны государства	<i>Краткосрочный</i>	Нет
	<i>Среднесрочный</i>	Нет (да – в конкретных особых случаях)
	<i>Долгосрочный</i>	Да, при условии четкого обоснования результата
Мероприятия, не требующие значительных финансовых затрат со стороны государства	<i>Краткосрочный</i>	Да
	<i>Среднесрочный</i>	Да
	<i>Долгосрочный</i>	Да

**Объективные ограничения, влияющие на характер государственных мероприятий в отношении отдаленных территорий**

Вид	Содержание
Экологические ограничения	Реализация мероприятий развития не должна вызывать некомпенсируемое ухудшение экологической ситуации (например, дефицит водных ресурсов, резкий рост загрязненности воздуха, почвы и пр.)
Ограничения, связанные с традиционным образом жизни населения и необходимостью сохранения национальной самобытности	Программы развития отдаленных регионов должны предполагать сохранение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и учет интересов всех прочих национальностей, проживающих в регионе (в частности, сохранение традиционных видов деятельности, ограничение распространения современных технологий и пр.); при этом обязательно должны проводиться опросы населения, на основе которых проводится корректировка мероприятий
Ограничения, обусловленные вероятностью возникновения чрезвычайных ситуаций природного характера	Несмотря на вероятную эффективность программ развития экономики отдаленных территорий, в частности, направленных на создание новых видов деятельности, важно прогнозировать последствия вероятных природных бедствий и либо отказываться от некоторых проектов, либо планировать дополнительные финансовые вложения с тем, чтобы создавать объекты, способные выдерживать негативные природные воздействия
Ограничения, вызванные необходимостью сохранения межрегиональной и межгосударственной стабильности	Если между отдаленными регионами налажены определенные взаимосвязи, они не должны разрушаться при реализации государственных программ развития; также в ситуации приоритета межгосударственной стабильности следует учитывать позицию государства-соседа при решении вопросов об активной социально-экономической политике в отдаленных регионах
Ограничения, связанные с личностью главы отдаленной территории	С учетом специфических социально-экономических отношений между населением, субъектами экономики, властными институтами, характерными для отдаленных регионов, важно отталкиваться от личного авторитета главы региона при проведении любых мероприятий; учет позиции регионального лидера позволит добиться одобрения проектов со стороны населения и бизнеса

к государственной власти. Безусловно, ликвидировать те исходные предпосылки, которые привели конкретную территорию к статусу «отдаленная», физически невозможно. Тем не менее, сделать так, чтобы отдаленность все в большей степени компенсировалась различными преимуществами для населения и субъектов экономики таких территорий, принципиально важно.

*Литература*

1. Преображенский Б.Г., Рисин И.Е., Трещевский Ю.И. Межбюджетные отношения в мировой и российской практике: Монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 159 с.
2. Малахова О.Б. Государственное регулирование социально-экономических систем приграничных территорий. // Вестник Оренбургского государственного университета. 2008. № 4 (85). С. 71–75.
3. Смирнов О.А., Горшков В.В. Институциональные условия имплементации концепции гибких транспортных систем в Российской Федерации для обеспечения доступности труднодоступных территорий // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9. № 9-1. С. 387–392.
4. Мазуров В.Д., Гилёв Д.В. Математическая модель оптимального размещения и развития учреждений социальной сферы в удаленных и труднодоступных территориях // Инновационная наука. 2015. № 12-3. С. 28–29.
5. Сербичева Т.Л., Реймер В.В. Проблемы внешнеэкономического сотрудничества в приграничных

территориях Дальневосточного федерального округа // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. 2007. Т. 7. № 1. С. 93–97.

6. Андреев А.Б., Андреева Т.В. Стратегическое развитие трансграничных регионов (Республика Бурятия – Монголия – Автономный район Внутренняя Монголия): монография. Улан-Удэ: Изд-во Бурятского госуниверситета, 2016. 154 с.

7. Степанько Н.Г. Формирование эколого-экономической ситуации на приграничных территориях (на примере Приморского края и провинции Хэйлуцзян) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: География. Геоэкология. 2017. № 4. С. 60–64.

8. Жданов В.П., Зверев Ю.М. Сравнительная характеристика уровня и динамики социально-экономического развития Калининградской области и приграничных территорий (Польша, Литва) // Регион сотрудничества. 2004. № 2. С. 5–14.

9. Гуменюк И.С., Орлов С.В. Калининградская область как территория потенциального формирования транспортного кластера приморского региона // Балтийский регион. 2014. № 3 (21). С. 121–131.

10. Арсентьева И.И., Михайленко А.Н. Российский и китайский подходы к развитию приграничных территорий: сравнительный анализ // Вестник Забайкальского государственного университета. 2012. № 5 (84). С. 70–75.

11. Божко Л.Л. Концептуальные подходы к определению приграничных территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 4. С. 47–54.