МИНАКИР**Павел Александрович**

Академик РАН, доктор
экономических наук,
профессор, научный
руководитель

Институт экономических
исследований ДВО РАН,
ул. Тихоокеанская, 153,
Хабаровск, Россия, 680042

MINAKIR**Pavel Aleksandrovich**

Academician RAS, doctor
of economics, professor,
research supervisor

Economic Research Institute
FEB RAS,
153, Tikhookeanskaya Street,
Khabarovsk, Russia, 680042

minakir@ecrin.ru

ORCID: 0000-0002-5451-5662

УДК 332+338

ПРОГРАММНАЯ ЭКОНОМИКА: ДАЛЬНЕВОСТОЧНАЯ ПРОЕКЦИЯ

Проведён анализ и дана оценка выполнения параметров государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа». Показано выполнение количественных индикаторов институциональных форматов при отсутствии значимых изменений макроэкономической и демографической динамики. Наблюдается снижение привлекательности Дальнего Востока в сфере высоких доходов в результате сокращения реальных денежных доходов населения в большинстве регионов ДФО. Отмечен процесс снижения численности населения как за счёт миграционного оттока, так и в результате естественной убыли. Делается вывод, что одной из причин невыполнения основных программных макроэкономических индикаторов является нечёткое формулирование целевых критериев.

Программа, Дальний Восток, макроэкономика, инвестиции, уровень жизни

PROGRAM ECONOMY: FAR EASTERN PROJECTION

An analysis was carried out and an assessment was taken to perform the parameters of the State Program of the Russian Federation «Socio-Economic Development of the Far Eastern Federal District». The quantitative indicators of institutional formats are shown in the absence of significant changes in macroeconomic and demographic dynamics. There is a decrease in the attractiveness of the Far East in the field of high incomes as a result of a reduction in real incomes of the population in most regions of the Far Eastern Federal District. The process of reducing the number of population is noted both by migration outflow and as a result of natural loss. It is concluded that one of the reasons for non-compliance with the basic program macroeconomic indicators is the vague formulation of target criteria.

Program, Far East, macroeconomics, investments, standard of living

© Минакир П.А.,
Прокапало О.М., 2021

**ПРОКАПАЛО
Ольга Михайловна**

Доктор экономических наук,
заместитель директора
по научной работе

Институт экономических
исследований ДВО РАН,
ул. Тихоокеанская, 153,
Хабаровск, Россия, 680042

**PROKHALO
Olga Mikhailovna**

Doctor of economics, deputy
director for research

Economic Research Institute
FEB RAS,
153, Tikhookeanskaya Street,
Khabarovsk, Russia, 680042

prokhalo@ecrin.ru

ORCID: 0000-0002-7570-397X

Введение

Программные методы планирования могут быть успешно осуществлены в том случае, когда необходима концентрация усилий на решении важнейших социально-экономических проблем, реализация которых не может быть достигнута в рамках традиционных способов управления. Основным назначением программ является решение наиболее важных проблем экономического и социального развития, направленного на ускорение социально-экономических процессов, сокращение сроков достижения целевых ориентиров, имеющих на данном этапе первостепенное значение как для общества в целом, так и для отдельных сфер социально-экономической деятельности. Для Дальнего Востока России на протяжении длительного периода времени было разработано и принято большое количество различных программ и стратегий развития. Только с середины 1980-х гг. было принято пять различных по масштабу и срокам реализации стратегических и программных документов, регламентирующих развитие российского Дальнего Востока [9; 10]. В результате того, что цели и задачи были сформулированы нечётко, эти программы и стратегии большого успеха не обеспечили.

Результаты исследований

В настоящее время на территории региона реализуются мероприятия, разработанные в рамках государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (далее – Программа ДФО)¹. Приоритеты государственной политики с учётом новой модели развития ДФО направлены на создание в регионе конкурентных (в сравнении со странами Азиатско-Тихоокеанского региона) условий ведения хозяйственной деятельности, обеспечение крупномасштабного притока инвестиций, увеличение объёма экспорта в страны АТР, рост численности населения и трудовых ресурсов. Достижение поставленных целей предполагается обеспечить путём решения задач по формированию и развитию на Дальнем Востоке территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) с благоприятными условиями ведения бизнеса, привлечения инвестиционных и трудовых ресурсов; ускоренного развития. В числе этих задач впервые появилась за-

¹ Постановление Правительства РФ № 308 от 15 апреля 2014 г. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа». URL: <http://government.ru/rugovclassifier/829/events/> (дата обращения: июнь 2020).

дача институционального характера – создание на Дальнем Востоке ТОСЭР с благоприятными условиями для привлечения инвестиций. Этот новый институт должен был обеспечить решение остальных задач по привлечению инвестиций, населения и ускоренному развитию экономики. На период 2014–2025 гг. бюджетные программные инвестиции составляют 381,7 млрд рублей с высокой годовой волатильностью в соответствии с изменением макрофинансовых условий и параметров федерального бюджета. Кроме Программы ДФО, мероприятия по развитию региона предусмотрены ещё в 28 «отраслевых» госпрограммах, в которых выделены «дальневосточные спецразделы». Поэтому при оценке влияния программных мероприятий на социально-экономическое развитие региона рассматривается комплекс мероприятий, предусмотренных во всех коррелирующих программах и документах.

Особенностью действующей в настоящее время версии Программы ДФО является то, что в результате многочисленных редакционных модификаций из основных прогнозных целевых индикаторов были исключены такие важные макропоказатели, как индексы физического объёма ВРП и инвестиций (к уровню 2012 г. соответственно), что значительно сужает область ситуационного анализа. Сводная информация по целевым долгосрочным параметрам Программы ДФО представлена в *таблице*.

Таблица

Плановые и фактические показатели государственной программы РФ
«Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»

Показатель	Программа		Факт
	2020	2025	2020
Численность постоянного населения на 01.01., тыс. человек	8 418	8 655	8 169
Накопленный объём инвестиций в ТОСЭР, млрд рублей	679,0	1 607,7	1 047,2
Количество созданных рабочих мест в ТОСЭР, тыс. ед.	23,8	51,3	34,9

Источники: составлено по: Постановление Правительства РФ № 308 от 15 апреля 2014 г. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа». URL: <http://government.ru/rugovclassifier/829/events/> (дата обращения: июнь 2020); Отчёт о деятельности Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики в 2020 году. URL: <https://erdc.ru/about/reports> (дата обращения: март 2021); Витрина статистических данных. Отчёт. URL: <https://showdata.gks.ru/report/> (дата обращения: март 2021).

Одним из целевых ориентиров Программы ДФО является повышение уровня социально-экономического развития макрорегиона. Динамика социально-экономического развития в терминах темпов роста валовой добавленной стоимости свидетельствует о том, что пока не произошло существенных изменений в соотносительных трендах региона и страны. В 2014–2020 гг. среднегодовой прирост ВРП по ДФО составил 0,7%, против 0,65% – в среднем по РФ. Структурной особенностью экономики ДФО является высокая доля добывающего сектора в ВРП. Если в среднем по РФ доля добывающего сектора составляет 13,5%, то на Дальнем Востоке – 28,7%, а по отдельным регионам округа – колеблется от 40–51% (Чукотский автономный округ, Магаданская область, Республика Саха (Якутия) до 64% (Сахалинская область). Декларированная во всех программных документах задача обеспечения стабильно опережающих среднероссийские темпов роста дальневосточной экономики пока не решена. Но она и не мо-

жет быть решена без значительного увеличения стабильного притока капитальных ресурсов. Переломить ситуацию пока не удаётся несмотря на то, что стимулирование инвестиционной деятельности является едва ли не важнейшим элементом новой экономической политики по отношению к Дальнему Востоку (рис. 1).

Рис. 1. Темпы роста (снижения) макропоказателей по ДФО (2013 = 100), %

Источники: составлено по: Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов РФ. Январь – февраль 2021 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения: март 2021); Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 г. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: март 2021).

Объём инвестиций напрямую зависит от запуска и прекращения крупных нефтегазовых и инфраструктурных проектов, инициированных федеральными властями и крупными корпорациями, а также от исполнения государственных законодательных инициатив по предоставлению преференций на отдельных территориях Дальнего Востока. В 2016–2020 гг. основной объём ресурсов аккумулировался в Республике Саха (Якутия), Амурской и Сахалинской областях, на долю которых приходилось более 60% валового объёма инвестиционных ресурсов ДФО. Это связано с реализацией проектов в добывающем секторе экономики, а также с возведением объектов космодрома Восточный и предприятий газопереработки. Динамика инвестиций свидетельствует, что меры по стимулированию инвестиционной активности, введённые для того, чтобы переломить ситуацию и решительно увеличить поток инвестиций в дальневосточные проекты и в целом в экономику региона, пока обусловили только концентрацию сохраняющегося стабильным инвестиционного потока в ограниченных сферах деятельности. То есть инвестиционная динамика в целом демонстрирует пока устойчивую инвариантность по отношению к мерам инвестиционного стимулирования. На Дальнем Востоке низкие значения инвестиционного мультипликатора определяются тем, что основная часть инвестиций вкладывается в инфраструктурные и социальные объекты, а также чрезвычайно низким уровнем локализации экономических эффектов в пределах региона [3; 6; 7].

Одной из существенных компонент «новой экономической политики» ДФО является расширение внешнеторговых связей со странами АТР, что обусловлено экономико-географи-

ческим положением региона. На строительство и развитие экспортной инфраструктуры и в экспортные проекты, которые осуществляются в регионе, направляется значительная часть инвестиционных ресурсов. Мероприятия по развитию инфраструктуры для экспортного транзита на Дальнем Востоке обусловили определённые успехи в усилении внешнеторговой активности России на востоке. В 2020 г. более 77% совокупного объёма экспорта ДФО приходилось на страны «большой тройки» Северо-Восточной Азии (Япония, Республика Корея, КНР). Структура стоимости экспорта из ДФО за последние 20 лет претерпела существенные изменения, превратив Дальний Восток в нефтеэкспортирующий регион, благодаря широкомасштабному экспорту углеводородов с сахалинского шельфа. В настоящее время в КНР, Республику Корея и Японию направляется более 90% продукции топливно-энергетического комплекса. Практически вся продукция рыбохозяйственного и лесопромышленного комплексов, отправляемая на экспорт, также распределяется между этими странами. Но одного только усиления внешнеторговых позиций недостаточно для изменения географического вектора развития на восточноазиатских рынках [1]. Для обеспечения широкомасштабной интеграции с восточным сегментом мировой экономики необходима интеграция на рынках факторов производства, создание общей институциональной платформы, подключение всей экономики РФ к позиционированию страны в Азиатско-Тихоокеанском регионе и Северо-Восточной Азии в качестве мощной экономической силы [6].

Начиная с 2014 г. важнейшей задачей для развития Дальнего Востока одновременно является создание основ единой институциональной платформы для интеграции со странами АТР и условий для привлечения частных инвестиций. Для её решения предложено несколько институциональных новаций, которые впервые после 1987 г. получили статус федеральных законов. Одной из таких новаций, предлагаемой в качестве абсолютно нового и эффективно-го инструмента развития, является концепция территорий опережающего развития, в рамках которой на выделенных территориях государство обеспечивает развитие базовой инфраструктуры, а также предоставляет налоговые и административные льготы [2; 4]. В настоящее время в ДФО насчитывается 506 действующих резидентов в 23 ТОСЭР. Основными направлениями их деятельности являются логистика и транспорт, производство пищевых продуктов, стройматериалов и сфера услуг. По оценкам экспертов, на фоне активности регистрации резидентов в локальных зонах, декларируемого настроя на создание новых рабочих мест и роста инвестиционной активности (см. [табл.](#)) отмечается ухудшение качества региональных финансов, отсутствие чётко выраженных пропульсивных отраслей в полюсах роста [5].

Следует понимать, что «успешность» программных мероприятий определяется не только выполнением статистических индикаторов, но и достижением вполне определённых, «вещественных» целей – построенными и реконструированными производственными, социальными и инфраструктурными объектами, которые обеспечивают определённый количественный и / или качественный результат. Далее рассмотрим, насколько в действительности решение конкретных задач, определённых программами, обеспечивает достижение преследуемых целей? Достигаются ли основные цели государственной политики, которые, как отмечалось выше, сводятся к обеспечению повышения уровня социально-экономического развития региона и закреплению населения в нём?

Сокращение оттока населения с Дальнего Востока в последнее время является одной из фундаментальных задач, которую пытаются решить федеральные власти и постоянно обсуждают в средствах массовой информации как важнейший аргумент в пользу принятия особых мер, стимулирующих развитие региона. Стабилизировать население региона не удалось. В соответствии с целевыми индикаторами Программы ДФО, численность постоянного населения региона на начало 2020 г. должна составлять 8,4 млн человек (см. [табл.](#)). Фактически, по

оперативной информации, численность населения ДФО на начало 2021 г. составила 8,1 млн человек и по сравнению с началом 2020 г. сократилась на 45,2 тыс. человек. И это является рекордным спадом за последние 10 лет. Основную роль в процессе сокращения численности населения ДФО продолжает играть миграционный отток. Если в 2012–2016 гг. снижение численности населения компенсировалось положительным естественным приростом, то начиная с 2017 г. на снижение общей численности населения негативное влияние оказывает высокая естественная убыль. Особенностью 2020 г. является рост естественной убыли населения за счёт снижения рождаемости и возросшего количества умерших, когда за год умерло в 1,2 раза больше людей, чем родилось (рис. 2).

Рис. 2. Коэффициенты прироста населения ДФО (на 1 тыс. человек)

Источники: составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 г. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: март 2021); Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в 2020 г. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_20/Main.htm (дата обращения: март 2021); [8].

Наибольшим предпочтением у жителей Дальнего Востока пользуются территории Центрального, Северо-Западного и Южного федеральных округов в результате значительного опережения по качеству жизни. Отток населения сигнализирует о сохранении проблем со сравнительным уровнем и качеством жизни в регионе.

Несмотря на внедрение новых институтов развития и принятие с 2015 г. ряда вышеупомянутых стимулирующих мер, Дальний Восток остаётся регионом со сравнительно низкой привлекательностью для населения с точки зрения условий проживания и доходов, что препятствует смене типа миграционного поведения. Мероприятия, направленные на привлечение инвестиций и поддержание высокой экономической активности, которые, по предположению разработчиков, должны были бы привести к росту спроса на труд и увеличению притока мигрантов, пока не дают ожидаемого результата. Одной из причин является снижение реальных доходов населения Дальнего Востока. Следствием этого является то, что регионы Дальнего Востока теряют свою привлекательность в сфере высоких доходов населения (рис. 3).

Если в середине 1990-х гг. уровень среднедушевых денежных доходов населения на Дальнем Востоке превышал среднероссийский примерно на 26% благодаря высоким номинальным

доходам в районах Крайнего Севера [11], то в 2020 г. это превышение составило лишь 9%. При этом в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Еврейской автономной области денежные доходы на 22–28% были ниже среднероссийского уровня.

Рис. 3. Динамика реальных денежных доходов населения, % к предыдущему году

Источники: составлено по: Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов РФ. Январь – февраль 2021 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения: март 2021); Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 г. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: март 2021); [12].

В настоящее время практически исчезло существовавшее в советский период нивелирование сравнительно низкого качества жизни за счёт превышения уровня доходов дальневосточников над средним уровнем по стране. Некоторое превышение номинальных доходов наблюдается только для северных территорий региона, но и для них это превышение практически уничтожается более высоким уровнем потребительских цен и тарифов на услуги.

Выводы

Таким образом, следует констатировать наличие несколько парадоксальной ситуации с точки зрения воздействия мероприятий новой экономической политики на динамику Дальневосточного федерального округа. С одной стороны, программа развития с точки зрения количественных индикаторов, отражающих формирование и функционирование институциональных форматов (количество ТОСЭР, создание новых рабочих мест), выглядит удовлетворительно. С другой стороны, макроэкономическая и демографическая динамика, кардинальные изменения которой являются целью предпринимаемых институциональных усилий, показывает отсутствие каких-либо значимых изменений. Это обусловлено рядом причин: сложной конструкцией самой Программы ДФО, состоящей из шести подпрограмм; некорректным формулированием поставленных целей, которые не могут быть достигнуты даже при условии адекватности применяемых инструментов; сложноструктурной формулировкой задач, определённых в качестве условий достижения поставленных целей; наличием в регионе так называемых инвестиционных качелей, когда большой объём инвестиций аккумулируется в огра-

ниченном сегменте деятельности и связан с запуском крупных инфраструктурных проектов, инициированных федеральными властями и корпорациями. Всё это приводит к тому, что предусмотренные новой экономической политикой меры и стимулы – сами по себе и в комплексе – недостаточны для преодоления инерционности социально-экономического развития в условиях конкретного региона.

Список литературы

1. Вардомский Л.Б. Об азиатском векторе развития России // ЭКО. 2017. № 7 (517). С. 99–111.
2. Изотов Д.А. Дальний Восток. Новации в государственной политике // ЭКО. 2017. № 4 (514). С. 27–44.
3. Исаев А.Г. Оценка эффекта государственных капиталовложений на частные инвестиции в Дальневосточном федеральном округе // Регионалистика. 2017. Т. 4. № 3. С. 26–34.
4. Исаев А.Г. Территории опережающего развития: новый инструмент региональной экономической политики // ЭКО. 2017. № 4 (514). С. 61–77.
5. Леонов С.Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 3. С. 28–45. <http://dx.doi.org/10.15838/esc.2020.3.69.3>
6. Минакир П.А. Ожидания и реалии политики «поворота на Восток» // Экономика региона. 2017. Т. 13. Вып. 4. С. 1016–1029. <http://dx.doi.org/10.17059/2017-4-4>
7. Минакир П.А. Политическая цена экономических ожиданий // Пространственная экономика. 2020. Т. 16. № 3. С. 7–23. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2020.3.007-023>
8. Минакир П.А., Найденов С.Н. Социальная динамика на Дальнем Востоке: дефект идей или провал институтов? // Регион: экономика и социология. 2020. № 3 (107). С. 30–61. <http://dx.doi.org/10.15372/REG20200302>
9. Минакир П.А., Прокапало О.М. Дальний Восток России: программные ожидания // Регионалистика. 2014. Т. 1. № 2. С. 6–16.
10. Минакир П.А., Прокапало О.М. Региональная экономическая динамика. Дальний Восток / отв. ред. В.В. Кулешов. Хабаровск: ДВО РАН, 2010. 304 с.
11. Найденов С.Н. Социальный потенциал регионов Дальнего Востока: пространственный разрыв // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 6. С. 66–83. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.6.66>
12. Развитие экономики Дальнего Востока России: эффекты государственной политики / отв. ред. П.А. Минакир, С.Н. Найденов. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2021. 208 с.

References

1. Vardomskiy L.B. On the Asian Vector of Russia's Development. *EKO* [ECO Journal]. 2017. No. 7 (517). Pp. 99–111. (In Russian)
2. Izotov D.A. The Current Government Decisions for Economic Development of the Russian Far East: A Critical View. *EKO* [ECO Journal]. 2017. No. 4 (514). Pp. 27–44. (In Russian)
3. Isaev A.G. Evaluation of the Effect of Public Investment on Private Investment in Far Eastern Federal District. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2017. Vol. 4. No. 3. Pp. 26–34. (In Russian)
4. Isaev A.G. The Territories of Accelerated Development: New Instrument of Regional Economic Policy. *EKO* [ECO Journal]. 2017. No. 4 (514). Pp. 61–77. (In Russian)
5. Leonov S.N. Preferential Regimes of Established Local Growth Points and Its Impact on the Economy of the Far East. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes:

- Facts, Trends, Forecast]. 2020. Vol. 13. No. 3. Pp. 28–45. <http://dx.doi.org/10.15838/esc.2020.3.69.3> (In Russian)
6. Minakir P.A. «Turn to the East» Policy: Expectations and Reality. *Ekonomika regiona* [Economy of Region]. 2017. Vol. 13. Issue 4. Pp. 1016–1029. <http://dx.doi.org/10.17059/2017-4-4> (In Russian)
7. Minakir P.A. Political Value of Expectations in Economy. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2020. Vol. 16. No. 3. Pp. 7–23. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2020.3.007-023> (In Russian)
8. Minakir P.A., Naiden S.N. Social Dynamics in the Far East: The Defect of Ideas or the Failure of Institutions? *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology]. 2020. No. 3 (107). Pp. 30–61. <http://dx.doi.org/10.15372/REG20200302> (In Russian)
9. Minakir P.A., Prokapalo O.M. Far East of Russia: Program Expectations. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2014. Vol. 1. No. 2. Pp. 6–16. (In Russian)
10. Minakir P.A., Prokapalo O.M. *Regional Economic Dynamics. The Russian Far East*. Ed. by V.V. Kuleshov. Khabarovsk, 2010. 304 p. (In Russian)
11. Naiden S.N. Social Potential of the Regions of the Far East: Spatial Gap. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2020. Vol. 7. No. 6. Pp. 66–83. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.6.66> (In Russian)
12. *Development of the Economy of the Russian Far East: The Effects of the State Policy*. Ed. by P.A. Minakir, S.N. Naiden. Khabarovsk, 2021. 208 p. (In Russian)

■ ■ ■
Для цитирования:

Минакир П.А., Прокапало О.М. Программная экономика: дальневосточная проекция // Регионалистика. 2021. Т. 8. № 4. С. 36–44. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2021.4.36>

For citing:

Minakir P.A., Prokapalo O.M. Program Economy: Far Eastern Projection. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2021. Vol. 8. No. 4. Pp. 36–44. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2021.4.36> (In Russian)