JEL: O20, R12, R58

УДК 332+338

DOI: [10.14530/se.2019.2.007-016](https://doi.org/10.14530/se.2019.2.007-016)

«Программная» экономика: Дальний Восток

П.А. Минакир

Минакир Павел Александрович

академик РАН, доктор экономических наук, профессор

научный руководитель

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

E-mail: minakir@ecrin.ru

ORCID: 0000-0002-5451-5662

Аннотация. Последним по сроку утверждения и действующим до настоящего времени директивным документом, декларирующим цели, задачи и способы развития Дальнего Востока, является утвержденная в 2013 г. Государственная программа развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период 2014–2025 гг. Это определяет необходимость анализа предварительных результатов ее выполнения. Показывается, что прошедший период реализации этой программы продемонстрировал невозможность достижения утвержденных в ней количественных индикаторов экономического и социального характера, несмотря на внедрение ряда институциональных и управленческих новаций, отраженных в программе. Анализируются возможности преодоления складывающихся негативных ожиданий экономических агентов и домохозяйств на Дальнем Востоке посредством отказа от пролонгации государственной программы и замены ее новой национальной программой развития дальневосточного макрорегиона, сформированного в соответствии со стратегией пространственного развития РФ, на период до 2035 г. Обсуждаются два возможных формальных повода для корректировки собственно программы: во-первых, объявленное в стратегии и уже осуществленное в конце 2018 г. изменение территориального объекта программы в составе 11 субъектов РФ; во-вторых, увеличение горизонта планирования с 12 до 22 лет. Сравниваются параметры действующей государственной программы и проектируемой национальной программы. Главным отличием определяется существенное уменьшение количества и однозначности ориентиров. Показывается, что национальная программа должна ответить, прежде всего, на вопросы о том, что, как, кому и за какие деньги необходимо сделать для создания системы, обеспечивающей каждому человеку хорошую работу, достойные доходы, комфортную и безопасную среду, поддержку и защиту для его бизнеса, качественное образование его детям, эффективное здравоохранение, а также обеспечить запуск и самостоятельное функционирование этой системы.

Ключевые слова: программа, национальный проект, макрорегион, темпы роста, уровень жизни, стратегия пространственного развития, Дальневосточный федеральный округ, Россия

Для цитирования: Минакир П.А. «Программная» экономика: Дальний Восток // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 2. С. 7–16. DOI: [10.14530/se.2019.2.007-016](https://doi.org/10.14530/se.2019.2.007-016).

'Program' Economy: The Far East

P.A. Minakir

Pavel Aleksandrovich Minakir

Academician RAS, Doctor of Economics, Professor

Research Supervisor

Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhoookeanskaya St., Khabarovsk, Russia, 680042

E-mail: minakir@ecrin.ru

ORCID: 0000-0002-5451-5662

Abstract. The latest document declaring the goals, tasks, and ways of the Far Eastern development is the adopted in 2013 State program of the development of the Far East and Transbaikalia in 2014–2025 (the Program). This creates the necessity of analyzing preliminary results of the Program. Despite the introduction of institutional and management innovations, the past period of implementation showed the inability of achieving the declared quantitative indicators of economic and social nature. The article analyses the possibility of overcoming negative expectation of economic agents and households of the Far East through refusal to prolong the Program and replacing it with a new national program of developing the Far Eastern macro-region based on the strategy of spatial development of the Russian Federation until 2035. There are two potential formal reasons for correcting the Program itself: first, the changes to territorial composition of 11 Russian subjects realized in 2018, second, increasing planning period from 12 to 22 years. When comparing the parameters of the acting Program and the planned national program the main difference appears to be a significant decrease of the number and unambiguity of reference points. The national program has to answer the question of what (and how and with which money) needs to be done to create a *system* that provides every person with good employment, decent wages, comfortable and secure environment, support and protection of their business, quality education for their children, efficient healthcare, and to provide the launch and self-functioning of this system.

Keywords: program, national project, macro-region, growth rates, level of life, spatial development strategy, Far Eastern Federal District, Russia

For citation: Minakir P.A. 'Program' Economy: The Far East. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15. no. 2, pp. 7–16. DOI: [10.14530/se.2019.2.007-016](https://doi.org/10.14530/se.2019.2.007-016). (In Russian).

После сравнительно короткого, но бурного обсуждения проекта стратегии пространственного развития до 2025 г. ее окончательный текст в феврале текущего года был утвержден правительством (Стратегия..., 2019) и стал, по крайней мере формально, официальной платформой реальной государственной региональной политики, основой для принятия решений в области пространственного экономического развития. В целом различные ракурсы проекта стратегии ранее анализировались в научной литературе (Зубаревич, 2019; Кузнецова, 2019; Минакир, 2016). Здесь обратим внимание лишь на то, что фрагменты этой стратегии, касающиеся Дальнего Востока, занимают в тексте документа весьма заметное место. Это касается основных направ-

лений развития геостратегических территорий (Стратегия..., 2019, с. 26), формирования сетки макрорегионов (Стратегия..., 2019, приложение 2) и механизма реализации стратегии.

В разделе об основных направлениях развития геостратегических территорий в основном повторяются уже принятые и реализуемые относительно Дальнего Востока институциональные и инвестиционные решения. Новация с включением в состав Дальневосточного макрорегиона Забайкалья и Республики Бурятия лишь формализует реализуемое как минимум 30 последних лет административное «примыкание» этих территорий к Дальневосточному федеральному округу, а ранее экономическому району, хотя с точки зрения экономического районирования смысл этой новации чрезвычайно сомнителен.

Зато в разделе о механизме реализации стратегии предлагается неожиданно «свежее» управленческое решение – разработка и утверждение национальной программы развития Дальнего Востока на период до 2025 г. и на перспективу до 2035 г. (Стратегия..., 2019, с. 33). «Свежесть» определяется, конечно, не тем, что вводится очередной новый термин в области программного планирования – «национальная программа». Почему не устраивают используемые термины и чем этот термин лучше с содержательной и лингвистической точки зрения по сравнению с терминами «комплексная целевая программа», «государственная программа», «федеральная целевая программа», которые сменяли друг друга начиная с 1987 г., конечно, не разъясняется. Но некоторую ясность дает следующее обстоятельство.

Последним по сроку утверждения и действующим до настоящего времени директивным документом, декларирующим цели, задачи и способы развития Дальнего Востока, является утвержденная в 2013 г. Государственная программа развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период 2014–2025 гг. (Государственная..., 2013). К настоящему времени можно усмотреть два формальных повода, если не для изменения терминологии, то для корректировки собственно программы. Во-первых, объявленное в стратегии и уже осуществленное в конце 2018 г. изменение территориального объекта программы – из него исключена Иркутская область, а ареалом программы тем самым становится «новый Дальний Восток» в составе 11 субъектов РФ. Во-вторых, предполагается увеличение горизонта планирования с 12 до 22 лет.

Конечно, действительная причина заключается не в этих формальностях, которые легко учитываются простой корректировкой действующей программы. Однако и объявленные задачи новой национальной программы до 2035 г., которые в настоящее время являются ориентирами практических разработок и дискуссий, заметно отличаются от задач, декларируемых госпрограммой на 2014–2025 гг. (табл. 1).

**Сравнение задач Государственной программы на 2014–2025 гг.
и национальной программы на период до 2035 г. (проект)**

Таблица 1

Table 1

**Tasks' comparison of the State Program for 2014–2025
and the national program for the period until 2035 (draft)**

Государственная программа на 2014–2025 гг.	Национальная программа до 2035 г.
Превышение общероссийского среднегодового темпа прироста ВРП	Выход на темпы роста ВРП Дальнего Востока до 6% в год
Сбалансированный приток инвестиций в осуществляемые на территории макрорегиона проекты	–
Опережающее развитие перерабатывающих и обрабатывающих производств	–
Оптимизация уровня энергетических, транспортных, телекоммуникационных тарифов, поддержка внедрения технологических инноваций и повышения качества институтов	–
Опережающее развитие инфраструктурного комплекса	–
Формирование благоприятного инвестиционного климата	–
Увеличение скорости и масштабы транспортного сообщения с другими регионами РФ, задействование транзитного потенциала	–
Значительный рост объемов торгово-экономического сотрудничества со странами АТР	Увеличение товарооборота и объема инвестиционного сотрудничества с сопредельными странами
Опережающий среднероссийский уровень рост трудовых доходов	Прекращение оттока населения Дальнего Востока
Превышение на 30% уровня средней заработной платы в регионе над средним по РФ, повышение уровня и качества жизни	Повышение параметров качества жизни и социального развития до уровня выше среднероссийского
Рост жилищного строительства	–
Усиление гуманитарных связей с остальными субъектами РФ, в том числе на основе финансовой поддержки поездок	–

Примечание: – задача в программе отсутствует.

Источники: Национальная..., 2019; Государственная..., 2013.

Главное отличие заключается в существенном уменьшении количества и однозначности ориентиров. Это – важное обстоятельство, так как чрезмерное разнообразие и подробная детализация выданных в государственной программе обещаний породили завышенные ожидания и в конечном итоге чувство обманутой надежды на улучшение жизни у населения и управленческий фатализм у региональных администраторов.

Показатели государственной программы до 2025 г. основывались на «форсированном сценарии» прогноза экономического развития РФ до

2030 г. (Прогноз..., 2013), который был разработан Минэкономразвития РФ еще в 2012 г., а следовательно, строился в предположении о реализации трендов восстановительного роста, начавшегося в России с 2011 г., и существовавших до начала кризиса внешних условиях и ресурсных ограничениях. Это объясняет весьма оптимистичные ожидания, заложенные в программу по основным позициям:

- превышение темпа прироста ВРП над среднероссийским темпом на 1,5–2 п. п. в период до 2020 г.;
- превышение темпа прироста инвестиций в основной капитал над среднероссийским темпом в период до 2020 г. на 1,5–2 п. п. и на 1–1,2 п. п. к 2025 г.;
- рост среднего уровня заработной платы наемных работников по отношению к среднероссийскому уровню на 12% к 2020 г. и на 33% к 2025 г.;
- увеличение численности населения к 2025 г. в ДФО примерно на 1 млн человек¹, то есть до 7,2–7,5 млн человек;
- рост объема инвестиций в основной капитал по отношению к 2011 г. в 3,8 раза;
- увеличение объема промышленного производства в 2,6 раза при повышении доли обрабатывающих производств в структуре экономики к 2025 г. до 8,4%;
- увеличение объемов экспорта к 2025 г. в 3,4 раза;
- увеличение к 2025 г. ввода жилья до 15 млн м² в год (Прогноз..., 2013).

Конечно, перечислены только некоторые из обещанных программой результатов, которые корреспондируют с показателями, учитываемыми в официальной статистике. Кроме того, эти параметры, конечно, относятся ко всему большому макрорегиону (ДФО + Забайкальский край + Республика Бурятия + Иркутская область), в котором ДФО по численности населения составляет около 60%, а по экономическому потенциалу почти 70% (2017 г.), а если учесть новый состав ДФО после передачи Забайкальского края и Республики Бурятия из Сибирского федерального округа, то доля экономического потенциала ДФО в «большом макрорегионе» – 79%. Поэтому в большей степени все ожидания, как и все разочарования, относительно программы до 2025 г. связаны именно с ДФО.

В свою очередь разочарования имеют основанием изначальное стремление разработчиков государственной программы, перечислив в виде программных задач избыточное множество подлежащих решению в рамках программы проблем, максимально «отцифровать» будущее, угадать его ста-

¹ Оценка: в соответствии с программой общий прирост населения по макрорегиону планировался в размере 1,8 млн человек.

тистическую картину. Это, как правило, оборачивается серьезными расхождениями цифровых образов и реальных результатов. Не является исключением и государственная программа до 2025 г. (табл. 2).

Таблица 2

**Сравнение целевых и фактических индикаторов реализации
Государственной программы социально-экономического развития
Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.**

Table 2

**Comparison of the target and real indicators of the implementation
of the State program of socio-economic development
of the Far East and Transbaikial until 2025**

Индикатор	Программный индикатор к 2025	Фактически к началу 2019
Превышение среднегодового темпа роста ВРП региона среднероссийского темпа, п. п.	1,4	–0,9
Темп роста объема промышленного производства, % (2011 = 100)	260,0	131,5
Доля обрабатывающих производств в ВРП, %	8,4	4,7
Разница в темпах прироста добывающих и перерабатывающих производств, п. п.	Устойчивая положительная	–5,5
Темпы прироста инвестиций в основной капитал, % (2011 = 100)	Устойчивые положительные темпы прироста	–2,6
Темп роста экспорта, % (2011 = 100%)	340,0	112,2
Численность населения в ДФО, млн чел.	7,2–7,5	6,14
Отношение роста среднего уровня заработной платы в регионе по отношению к среднероссийскому росту, п. п.	33,0	–2,7
Темп роста ввода жилья, %	Быстрый рост	94,6

Примечание: фактические данные приведены для ДФО в границах на 1.12.2018 г.

Источники: рассчитано по: Прокапало и др., 2012, с. 121; Регионы..., 2017–2019.

Конечно, существенное влияние на столь разительные отличия ожидавшихся и достигнутых результатов программы оказали внешние и внутренние шоки, последовавшие в результате резкого изменения геополитической обстановки после 2014 г. Однако наиболее разрушительным оказались, во-первых, безосновательное убеждение во всемогуществе директив (пусть и облеченных в форму индикативного плана-программы), а во-вторых, пренебрежение инерционностью социально-экономической системы, обуславливающей невозможность получения быстрого системного отклика даже на массивные инвестиционные и институциональные интервенции.

При этом следует иметь в виду, что предположение о массивных ин-

тервенциях, во всяком случае инвестиционных, несколько преувеличено. За 2014–2018 гг. совокупный объем внутренних инвестиций в основной капитал на Дальнем Востоке составил 5,112 трлн руб. (1,02 трлн руб. в среднем за год), а предусмотренные госпрограммой бюджетные расходы в связи с реализацией целей развития региона на весь период 2014–2025 гг. оцениваются в 3,817 трлн руб. (0,318 трлн руб. в среднем за год), из которых реально располагаемыми расходами (действующими расходными обязательствами) являются лишь 244,4 млрд руб., или 20,4 млрд руб. в среднем за год (Государственная..., 2013). Неудивительно поэтому, что развитие экономики региона происходило в соответствии с накопленной инерцией, скорректированной на финансовые и геополитические шоки.

Возможно, именно для «обнуления» негативных ожиданий появилась идея заменить действующую и явно невыполнимую государственную программу программой национальной (или национальным проектом?), продлив срок ее действия до 2035 г. Эта новая программа должна быть официально представлена уже в сентябре 2019 г. на Восточном экономическом форуме во Владивостоке. Пока трудно сказать, чем она кардинально будет отличаться от действующей государственной программы, но некоторое беспокойство вызывает декларируемое сохранение эклектичности целей и задач. С одной стороны, целью национальной программы обозначено кардинальное улучшение жизни граждан, достижение такого положения, при котором бы «как можно больше наших граждан жили, работали и строили свои дома, создавали семьи, растили детей именно здесь – на Дальнем Востоке» (Национальный проект..., 2018). Но при этом не просто сохраняется, а даже ужесточается макроэкономическая цель кардинального повышения темпов роста: «Нужно стремиться, чтобы темпы экономического роста Дальнего Востока были выше среднемировых, не менее 6 процентов в год» (Национальный проект..., 2018).

Но еще более существенным источником беспокойства относительно конструктивных отличий двух программ является запрограммированная эклектичность содержания, которая декларируется, впрочем, как достижение. В частности, обнародованное на заседании организационного комитета V Восточного экономического форума (состоится 4–6 сентября 2019 г. во Владивостоке) «техническое задание» на разработку национальной программы провозглашает в качестве ее отличительной черты объединение всех относящихся к Дальнему Востоку положений принятых национальных проектов и государственных программ, долгосрочных отраслевых планов ведомств и инфраструктурных компаний, стратегий развития дальневосточных регионов (Национальная программа..., 2019). К этому следует добавить действительно «революционный» технологический прием – намерение от-

разить в программе предложения публики. На упомянутом выше заседании оргкомитета прозвучало официальное приглашение этого рода: «В ней (программе) должны принять участие все люди, которые неравнодушны к развитию Дальнего Востока. Надо организовать обсуждение в субъектах РФ, привлечь жителей региона... Мы должны создать Национальную программу по развитию Дальнего Востока, чтобы она максимально отвечала чаяниям людей» (Национальная программа..., 2019).

Правда, пока призыв к всенародному «программному субботнику» не породил массового энтузиазма, что является положительным сигналом, свидетельствуя не столько о глубоком неверии во всевозможные программные чудеса (хотя и об этом тоже), но и о здоровом общественно-экономическом чутье граждан России. Конечно, каждый человек, особенно живущий на Дальнем Востоке (а таковых среди откликнувшихся на призыв оказалось меньшинство), может сказать, что нужно сделать с его домом, двором, подъездной дорогой, поликлиникой, где лечится его семья, школой, где учатся его дети, и т. п. И это все очень важно. Но должно делаться каждодневно и без всякой программы. А программа должна ответить прежде всего на вопросы о том, что, как, кому и за какие деньги нужно сделать для создания системы, обеспечивающей каждому человеку хорошую работу, достойные доходы, комфортную и безопасную среду, поддержку и защиту для его бизнеса, качественное образование его детям, эффективное и уважительное здравоохранение, безусловное основание гордиться местом своего проживания, наконец. И, самое главное, программа нужна, чтобы обеспечить запуск и самостоятельное функционирование этой системы.

В случае, если при разработке национальной программы будут найдены «ключи» или «коды» для такого «запуска», появятся шансы на успех.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р. URL: <http://base.garant.ru/70351168/> (дата обращения: май 2019).
- Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145.
- К разработке «дальневосточной» нацпрограммы нужно привлекать общественность / DVHAB.RU. 2018. 15 октября. URL: <https://www.dvnovosti.ru/khab/2018/10/15/89597/#ixzz5pZAx9pbV> (дата обращения: май 2019).
- Кузнецова О.В. Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 146–157.
- Минакир П.А. Национальная стратегия пространственного развития: добросовестные заблуждения или намеренные упрощения? // Пространственная экономика. 2016. № 3. С. 7–15. DOI: 10.14530/se.2016.3.007-015.

- Национальная программа развития Дальнего Востока до 2025 года / Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта. 2019. URL: <https://дв2025.рф/about> (дата обращения: май 2019).
- Национальная программа развития Дальнего Востока станет основной темой ВЭФ-2019 / Восточный экономический форум, Росконгресс. URL: <https://forumvostok.ru/news/natsionalnaja-programma-razvitiya-dalnego-vostoka-stanet-osnovnoj-temoj-vef-2019/> (дата обращения: май 2019).
- Национальный проект развития Дальнего Востока разработает правительство РФ // Восток Медиа. 2018. 13 сентября. URL: <https://vostokmedia.com/news/society/13-09-2018/natsionalnyy-proekt-razvitiya-dalnego-vostoka-razrabotaet-pravitelstvo-rf> (дата обращения: май 2019).
- Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. 2013. 25 марта. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06 (дата обращения: май 2019).
- Прокапало О.М., Исаев А.Г., Суслов Д.В., Деваева Е.И., Котова Т.Е. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2011 году // Пространственная экономика. 2012. № 2. С. 89–127. DOI: 10.14530/se.2012.2.089-127.
- Пространственные трансформации в российской экономике / под ред. П.А. Минакира. М.: Экономика, 2002. 424 с.
- Регионы России. Социально-экономические показатели / ФЦГС. 2017–2019. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 (дата обращения: май 2019).
- Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> 20.05.2019 (дата обращения: май 2019).

REFERENCES

- Forecast of Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period until 2030.* Ministry of Economic Development of the Russian Federation, 2013, 25 March. Available at: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06 (accessed May 2019). (In Russian).
- Kuznetsova O.V. Trade-offs of Spatial Development Priorities Choice. *Voprosy Ekonomiki* [Economic Issues], 2019, no. 1, pp. 146–157. (In Russian).
- Minakir P.A. The National Strategy of Spatial Development: Is It the Conscientious Delusion or Deliberate Simplification? *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2016, no. 3, pp. 7–15. DOI: 10.14530/se.2016.3.007-015. (In Russian).
- National Development Programme for the Russian Far East to be Central Focus of EEF 2019.* Eastern Economic Forum, Roskongress. Available at: <https://forumvostok.ru/news/natsionalnaja-programma-razvitiya-dalnego-vostoka-stanet-osnovnoj-temoj-vef-2019/> (accessed May 2019). (In Russian).
- National Program for the Development of the Far East until 2025.* Agency of the Far East on Attraction of Investments and Support of Export, 2019. Available at: <https://дв2025.рф/about> (accessed May 2019). (In Russian).
- Prokapalo O.M., Isaev A.G., Suslov D.V., Devaeva E.I., Kotova T.E. Economic Situation in the Far Eastern Federal District in 2011. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2012, no. 2, pp. 89–127. DOI: 10.14530/se.2012.2.089-127. (In Russian).

- Public Should be Involved to Development of the 'Far Eastern' National Program.* DVHAB. RU, 2018, 15 October. Available at: <https://www.dvnovosti.ru/khab/2018/10/15/89597/#ixzz5pZAx9pbV> (accessed May 2019). (In Russian).
- Regions of Russia. Socio-Economic Indicators.* Federal State Statistics Service, 2017–2019. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 (accessed May 2019). (In Russian).
- Russian Government will Develop a National Project for the Development of the Far East. *Vostok Media* [East Media], 2018, 13 September. Available at: <https://vostokmedia.com/news/society/13-09-2018/natsionalnyy-proekt-razvitiya-dalnego-vostoka-razrabotaet-pravitelstvo-rf> (accessed May 2019). (In Russian).
- Spatial Transformations in the Russian Economy.* Edited by P.A. Minakir. Moscow, 2002, 424 p. (In Russian).
- State Program of the Russian Federation 'Social and Economic Development of the Far East and the Baikal Region': Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation No. 466-p, March 29, 2013.* Available at: <http://base.garant.ru/70351168/> (accessed May 2019). (In Russian).
- Strategy of Spatial Development of the Russian Federation for the Period up to 2025: Decree of the Government of the Russian Federation no. 207-r, February 13, 2019.* Available at: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> 20.05.2019 (accessed May 2019). (In Russian).
- Zubarevich N.V. Spatial Development Strategy: Priorities and Instruments. *Voprosy Ekonomiki* [Economic Issues], 2019, no. 1, pp. 135–145. (In Russian).

Поступила в редакцию 24 июня 2019 г.