JEL: R12, F14, O24
УДК 911.3+332.1

<https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.2.007-015>

«Восточная государственная социально-экономическая политика»: миссия (не)выполнима?

П.А. Минакир

Минакир Павел Александрович

академик РАН, доктор экономических наук, профессор

научный руководитель

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

E-mail: minakir@ecrin.ru

ORCID: 0000-0002-5451-5662

Аннотация. Рассматриваются промежуточные итоги реализации новой экономической политики в отношении российского Дальнего Востока. Проводится сравнение макроэкономических и социальных результатов функционирования дальневосточной экономики за период реализации политики экономического стимулирования экономического роста и модернизации социальной системы региона (2015–2020 гг.) с результатами, зафиксированными в предшествующий период (2010–2014 гг.). Анализируется доклад Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики о результатах экономического и социального развития региона в 2020 г., в котором дается оценка эффективности новой экономической политики. Предлагается оценка выводов министерства по достижению целей для двух основных блоков реализации государственной политики – формированию устойчивой тенденции опережающего роста экономики и закреплению населения в регионе. Показано, что в рамках обоих блоков до настоящего времени не сформировано устойчивых тенденций, соответствующих количественным параметрам государственного приоритета в отношении Дальневосточного макрорегиона.

Ключевые слова: экономическая политика, опережающее развитие, население, инвестиции, темпы роста, доходы, Дальний Восток России

Для цитирования: Минакир П.А. «Восточная государственная социально-экономическая политика»: миссия (не)выполнима? // Пространственная экономика. 2021. Т. 17. № 2. С. 7–15. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.2.007-015>

'Eastern State Socio-Economic Policy': Mission (Not) Possible?

P.A. Minakir

Pavel Aleksandrovich Minakir

Academician RAS, Doctor of Economics, Professor

Research Supervisor

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

E-mail: minakir@ecrin.ru

ORCID: 0000-0002-5451-5662

Abstract. The interim results of the implementation of the new economic policy in relation to the Russian Far East are considered. A comparison is made of the macroeconomic and social results of the functioning of the Far Eastern economy during the period of implementation of the policy region (2015–2020) with the results recorded in the previous period of 2010–2014. The paper analyzes the report of the Ministry of Economic Development of the Far East and the Arctic of the Russian Federation on the results of the economic and social development of the region in 2020, which assesses the effectiveness of the new economic policy. An assessment of the ministry's conclusions on achieving goals for the two main blocks of state policy implementation is offered – the formation of a stable trend of outstripping economic growth and the consolidation of the population in the region. It is shown that, within the framework of both blocks, no stable trends have been formed so far, corresponding to the quantitative parameters of the state priority in relation to the Far Eastern macroregion.

Keywords: economic policy, advanced development, population, growth rates, investments, personal income, Far East of Russia

For citation: Minakir P.A. 'Eastern State Socio-Economic Policy': Mission (Not) Possible? *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2021, vol. 17, no. 2, pp. 7–15. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.2.007-015> (In Russian)

Более полутора веков насчитывает история дискуссий и экономических стратегий, направленных на освоение и развитие российского Дальнего Востока. За это время опробованы различные стратегии колонизации и развития региона, отражающие различные комбинации целей, источников ресурсов, способов межотраслевой и пространственной организации, «ключевых звеньев», принципов управления (Минакир, Прокапало, 2017). Старт построению очередной «стратегии развития» был дан прошедшим в 2012 г. во Владивостоке Саммитом АТЭС, после которого уже в декабре 2012 г. в послании Федеральному собранию прозвучал призыв превратить ускоренное развитие Дальнего Востока в национальную идею на весь XXI век. Этот призыв в 2013 г. был материализован в форме очередной Государственной программы (Об утверждении..., 2013), в которой основной задачей было определено «превышение общероссийского среднегодового темпа прироста ВРП», что

должно было быть поддержано превышением темпа прироста инвестиций в основной капитал над среднероссийским темпом (Минакир, 2019).

Однако уже к 2015 г. стало очевидным, что ресурсная нагрузка, предусмотренная в программе, непосильна для вступившей в полосу низких темпов роста национальной экономики. «Инвестиционное опережение» было заменено «опережением» институциональным. За короткое время был принят целый комплекс законодательных и нормативных новаций, предусматривающих инвестиционные и институциональные стимулы для Дальнего Востока (Минакир, 2020а). Соответственно, было реорганизовано Министерство по развитию Дальнего Востока.

Комплекс решений и последовавших за ними административных и экономических действий получил амбициозное наименование «новой экономической политики» в отношении Дальнего Востока. Конечно, «новизна» ее весьма сомнительна (даже имея в виду последний 35-летний отрезок истории, не говоря уже о почти 160-летней истории колонизации и развития региона), но некоторое историческое лукавство вполне оправдывается с точки зрения экспертов, чиновников, политиков, журналистов ожиданиями реального «экономического рывка на востоке». Вполне оправдано оно и ожиданиями жителей самого Дальнего Востока относительно «рывка в качестве жизни».

Но ожидания, судя по объективным индикаторам официальной статистики и «голосованию ногами» по-прежнему оттекающего из макрорегиона населения, пока не оправдываются. Кардинальных сдвигов ни в области макроэкономической динамики, ни в социальной сфере макрорегиона добиться не удастся, несмотря на предпринимаемые административные усилия в довольно экзотической часто форме (расширение территориального состава Дальневосточного макрорегиона за счет включения в него Республики Бурятия и Забайкальского края). Затруднения с реализацией курса на ускорение были зафиксированы в 2020 г. в форме принятия указа о мерах по развитию Дальнего Востока до 2024 г. и на перспективу до 2035 года (О мерах..., 2020), в развитие которого в том же году была утверждена новая национальная программа развития макрорегиона до 2035 года (Национальная..., 2020). В национальной программе задача достижения опережающих темпов роста для Дальнего Востока была конкретизирована – предусмотрен выход на темпы роста ВРП Дальнего Востока на уровень до 6% в год. В явном виде сформулирован и демографический индикатор – прекращение оттока населения Дальнего Востока.

2020 г. был объективно трудным для всей мировой экономики. Ни российская экономика в целом, ни экономика Дальнего Востока не являлись исключением. Естественно, эти трудности не способствовали столь давно ожидаемому «прорыву» в области социально-экономического развития ма-

крорегиона, приближения к выполнению целей государственной политики и ожиданий бизнеса и населения.

Однако совершенно иного мнения придерживается Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики. В представленном этим ведомством докладе об итогах деятельности за 2020 г. и планах на 2021 г. утверждается, что «установленные государством цели выполнены» (Об итогах..., 2021, с. 19). В подтверждение этого утверждения приводятся статистические и институциональные оценки и факты по целому ряду направлений. Конечно, расхождение оценок экспертного и медийного сообществ, мнение последнего, в частности, отражено в недавно опубликованном аналитическом докладе (Дальний Восток..., 2021), с оценками органа государственного управления является рядовой ситуацией. Но в данном случае заметны расхождения также и с оценкой результатов развития макрорегиона Правительством и Президентом РФ. Поэтому не лишним является рассмотрение аргументов министерства в пользу столь оптимистичного взгляда на реализацию компонент новой региональной экономической политики.

Рассмотрим только два аспекта многогранной проблемы – динамику экономического развития и результаты социальной / демографической политики, тем более, что именно они представляют собой целевую область «новой экономической политики». Кстати именно здесь возникает первое разночтение между трактовкой министерства и государственных программных документов, цели которых по версии министерства выполнены к настоящему моменту. В отчете министерства с категоричностью декларируется, что миссия этого ведомства: «переход от снижения к устойчивому росту населения Дальнего Востока и Арктики за счет развития экономики и улучшения условий жизни людей». Как видим, менее, чем за год министерство «подправило» национальную программу развития макрорегиона – от осторожного прекращения оттока к императивному росту населения. Очевидно, такая правка связана с наличием серьезных достижений в области демографии и миграции. Реальны ли они?

В упомянутом отчете министерства в качестве такого достижения приводятся сведения о динамике населения и миграционного потока в расчете на 1 тыс. чел. населения. Средняя величина оттока в 3,76 чел. в расчете на 1 тыс. чел. населения в 2014–2018 гг. сопоставляется со средним оттоком в 1,85 чел. в 2019–2020 гг. (Об итогах..., 2021, с. 11). Действительно, в 2019 г. регистрировалось минимальное после 2015 г. значение отрицательного коэффициента миграционного оттока населения за счет его положительных значений на Чукотке и в Республике Бурятия, а также практически нулевых значений в Приморье и Амурской области. Это было связано с реализацией в этих регионах проектов, требующих привлечения боль-

шого количества работников на условиях вахтовой или временной работы (космодром, газохимические комплексы, дорожное строительство, добыча минерального сырья и пр.). На общую тенденцию в области миграции это не повлияло. Если в 2019 г. отрицательное миграционное сальдо снизилось до минус 11,7 тыс. чел. по сравнению с минус 33,1 тыс. чел. в 2018 г., то уже в 2020 г. оно опять увеличилось до минус 20 тыс. чел. Относительно стабильный коэффициент миграционной убыли населения в макрорегионе установился с 2003 г., и его средняя величина за 2003–2020 гг. составляет минус 3,5 в расчете на 1 тыс. чел. (Минакир, Найден, 2020). Следует также обратить внимание на то, что существенным фактором, корректирующим статистику по прибытию и убытию населения, стали за последнее время перемещения в регион мигрантов из стран СНГ (в основном из Средней Азии и Закавказья). В 2019 г. этот поток обусловил положительное сальдо миграции в размере более 12 тыс. чел. при отрицательном сальдо межрегиональной (русской) миграции на Дальний Восток более 26 тыс. чел.¹ Связано ли это движение внешних мигрантов в макрорегион с результатами «новой экономической политики» или же с более прозаическими причинами (например, сравнительно более комфортными условиями эмиграции в Россию) – вопрос пока открытый.

Еще одним достижением в области миграционного движения в отчете министерства названо увеличение положительного сальдо притока молодых (20–24 года) мигрантов в макрорегион. За 2015–2019 гг. совокупное положительное сальдо для этой возрастной когорты составило 13,2 тыс. чел. (Об итогах..., 2021, с. 10). Но за это же время общая численность населения макрорегиона снизилась на 80,4 тыс. чел.² Приведенные в отчете данные не могут служить ни подтверждением, ни опровержением утверждения о «развороте молодежи к Дальнему Востоку». Это может отражать реалии, а может быть просто проявлением отмеченного выше факта стабильного потока временных работников для комплектования рабочих мест на конкретных объектах строительства и эксплуатации, что к формированию постоянного населения отношения в общем-то не имеет. Возможно, это отражает возрастную структуру эмиграции, что имеет весьма малое отношение к успехам или неудачам экономической политики самой по себе.

В любом случае победные реляции в области достижения целей экономической и социальной политики на этих основаниях делать несколько преждевременно. Об этом, кстати, сигнализируют и приводимые самим ми-

¹ Рассчитано по: Численность и миграция Российской Федерации в 2019 г. / ФСГС. 2020. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_107/Main.htm (дата обращения: май 2021).

² Рассчитано по: Минакир, Найден, 2020; Оценка численности постоянного населения на 1 января 2021 года и в среднем за 2020 год. URL: <https://showdata.gks.ru/report/278928/> (дата обращения: март 2021).

нистерством данные по доходам и расходам населения (Об итогах..., с. 9), согласно которым превышение уровня зарплаты в ДФО над среднероссийской зарплатой уменьшилось в 2015–2020 гг. на 9 п. п., а темп роста номинальной заработной платы в среднем по РФ (150,9%) уверенно превышал темп роста зарплаты в макрорегионе (139,8%), что, очевидно, является важным фактором относительного сближения стоимости основной потребительской корзины в макрорегионе по сравнению со средней ценой по РФ – отставание в уровне доходов формирует более жесткое спросовое ограничение для дальневосточных потребителей. Еще проблематичнее ситуация с реальными доходами населения, среднегодовой темп роста которых в 2010–2014 гг. заметно превышал среднероссийский (3,8% против 2,7%), а в 2015–2019 гг. снижался синхронно с падением реальных доходов в целом по стране, хоть и не такими быстрыми темпами (минус 0,9% против минус 1,4%)¹.

Далеко не столь однозначными, как представлено в отчете министерства, выглядят и достижения в макроэкономической сфере (Об итогах..., 2021, с. 5–7). За прошедшие с момента активации «новой экономической политики» до начала в первом квартале 2020 г. глобального шока, вызванного пандемией, 5 лет (2015–2019 гг.), ни один из формальных индикаторов социально-экономической динамики не свидетельствовал о появлении тенденции к реальному «опережению» Дальнего Востока по сравнению с общенациональной экономикой.

Поводом для оптимистичного утверждения в отчете министерства о достижении задачи опережающего развития макрорегиона является не поддающееся проверке сравнение темпов роста в макрорегионе и в среднем по РФ по периодам 2010–2014 гг. и 2015–2020 гг. При этом сравнение осуществляется, во-первых, по несравнимым индикаторам (ВРП для ДФО и ВВП для РФ), во-вторых, с использованием никак не описанного показателя «кумулятивный индекс реального ВРП и ВВП» и, в-третьих, с указанием в качестве источника информации на «данные ФАНУ Востокгосплана», которые могут отражать как официальные статистические оценки, так и оценочные данные самого ведомства. В соответствии с утверждениями министерства, до 2014 г. экономика ДФО росла медленнее, чем в РФ, а с 2015 г. – быстрее в 2 раза.

Однако при использовании официальных данных ФСГС, а также сопоставлении динамики по единому показателю (ВРП) и для ДФО, и для РФ (по сумме регионов) приведенный министерством вывод не подтверждается. Темп роста ВРП за 2015–2019 гг. составил 106,8% для ДФО против

¹ Рассчитано по: Реальные денежные доходы населения по субъектам Российской Федерации // Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 / ФСГС. 2021. URL: https://www.gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: июнь 2021); Минакир, 2020а.

106,4% в целом для экономики РФ. Но даже такой результат был достигнут не благодаря «ускорению» экономики в ДФО (среднегодовой темп роста ВРП в 2014–2019 гг. составил 1,25% против 1% в 2010–2014 гг.), а на фоне обрушения среднегодовых темпов роста ВРП в целом по РФ (3,1% в 2010–2014 гг. против 1,2% в 2015–2019 гг.)¹.

Не помогает в подтверждении оптимистичного предположения министерства о возобладании тенденции опережения дальневосточной экономики и апелляция к более высокому среднегодовому темпу роста промышленного производства, хотя промышленность является более важным компонентом валовой добавленной стоимости в макрорегионе по сравнению со средними по стране показателями преимущественно за счет высокой концентрации добывающей промышленности. Действительно, в 2015–2020 гг. среднегодовой темп роста промышленного производства в ДФО был выше, чем в целом по экономике РФ (103,7 и 101,9%, соответственно). Но это всего лишь отражает сохранение общей тенденции, характерной и для 2010–2014 гг., когда среднегодовой темп роста промышленного производства в ДФО составлял 103,8% против 102,4% для РФ². То есть фактические данные свидетельствуют пока только об устойчивости структурных пропорций и характера структурной специализации в экономике макрорегиона.

Реальное ускорение статистика фиксирует только в случае динамики инвестиций в основной капитал. В 2015–2019 гг. среднегодовой темп прироста инвестиций в макрорегионе составлял 103% против 100,15% в целом для российской экономики. Правда, это было даже несколько хуже, чем в целом по РФ в 2010–2014 гг. (103,2%), да и сравнительная динамика в целом за 2010–2019 гг. не впечатляет (100,9% в среднем за год для РФ против 100,15% для ДФО)³.

Вышеизложенное заставляет усомниться в обоснованности тезиса о достижении заявленной эффективности институциональных преобразований на Дальнем Востоке. Но одновременно дает пищу для размышлений относительно реальности целей, которые преследуются этими преобразованиями. Выясняется, что не только Правительство РФ, рупором которого в данном случае является Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, «на ходу» корректирует целевое облако экономической политики

¹ Рассчитано по: Индексы физического объема валового регионального продукта в основных ценах // Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 / ФСГС. 2021. https://www.gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: июнь 2021).

² Рассчитано по: Индексы промышленного производства // Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 / ФСГС. 2021. URL: https://www.gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: июнь 2021); Дальний Восток..., 2021.

³ Индекс физического объема инвестиций в основной капитал // Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 / ФСГС. 2021. https://www.gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: июнь 2021).

для усиления уровня изоморфности отображения регулирующих сигналов и откликов регулируемой системы. В экспертном сообществе также формируются производные от официальных деклараций версии. В частности, в опубликованном недавно аналитическом докладе, представленном для обсуждения экспертному сообществу, предлагается следующая версия цели новой экономической политики: «...федеральный центр ... делает ставку на самостоятельное развитие Дальнего Востока, полагая, что ему для этого создано достаточно условий» (Дальний Восток..., 2021). Конечно, это несколько экзотичный вывод из того факта, что в 2020 г. макрорегион получил сравнительно меньшую поддержку федерального бюджета по сравнению с рядом других территорий, что, впрочем, имеет и совсем другое объяснение, а именно запаздывание во времени отрицательных финансовых эффектов на Дальнем Востоке из-за пространственных особенностей прохождения первой волны пандемии в России (Минакир, 2020b). Но само появление различных версий официальной цели региональной государственной политики в отношении Дальнего Востока свидетельствует о неоднозначности откликов макроэкономической и социальной подсистем Дальневосточного макрорегиона на ресурсные и институциональные воздействия регулирующего центра.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Дальний Восток: стресс-тест 2020 года и итоги реализации «новой экономической политики» // Восток России. 2021. 28 апреля. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/dalniy-vostok-stress-test-2020-goda-i-itogi-realizatsii-novoy-ekonomicheskoy-politiki/> (дата обращения: июнь 2021).
- Минакир П.А. «Программная» экономика: Дальний Восток // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 2. С. 7–16. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.2.007-016>
- Минакир П.А. Политическая цена экономических ожиданий // Пространственная экономика. 2020а. № 3. С. 7–23. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.3.007-023>
- Минакир П.А. Экономика пандемии: дальневосточный аспект // Пространственная экономика. 2020b. Т. 16. № 4. С. 7–22. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.4.007-022>
- Минакир П.А., Найденов С.Н. Социальная динамика на Дальнем Востоке: дефект идей или провал институтов? // Регион: экономика и социология. 2020. № 3. С. 30–61. <https://dx.doi.org/10.15372/REG20200302>
- Минакир П.А., Прокапало О.М. Российский Дальний Восток: экономические фобии и геополитические амбиции // ЭКО. 2017. № 4 (514). С. 5–26.
- Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р. URL: <https://minvr.gov.ru/upload/iblock/fdc/nats-programma.pdf> (дата обращения: июнь 2021).
- О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока: указ Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_355816 (дата обращения: июнь 2021).
- Об итогах деятельности Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики за 2020 г. и планах на 2021 г. / Министерство Российской Фе-

- дерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. 2021. URL: https://minvr.gov.ru/upload/iblock/729/doklad-ob-itogakh_pd.pdf (дата обращения: июнь 2021).
- Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р. URL: <http://base.garant.ru/70351168/> (дата обращения: июнь 2021).
- Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 / ФСГС. 2020. URL: https://www.gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: июнь 2021).

REFERENCES

- Minakir P.A. 'Program' Economy: The Far East. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15, no. 2, pp. 7–16. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.2.007-016> (In Russian).
- Minakir P.A. The Economy of the Pandemic: A Far Eastern Russian Aspect. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2020b, vol. 16, no. 4, pp. 7–22. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.4.007-022> (In Russian).
- Minakir P.A. Political Value of Expectations in Economy. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2020a, no. 3, pp. 7–23. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.3.007-023> (In Russian).
- 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 = Regional Research of Russia*, 2020, no. 3, pp. 30–61. <https://dx.doi.org/10.15372/REG20200302> (In Russian).
- Minakir P.A., Prokapalo O.M. Russian Far East: Economic Phobias and Geopolitical Ambitions. *EKO = ECO Journal*, 2017, no. 4 (514), pp. 5–26. (In Russian).
- On Measures for the Socio-Economic Development of the Far East: Decree of the President of the Russian Federation No. 427 of June 26, 2020.* Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_355816 (accessed June 2021). (In Russian).
- On the Approval of the State Program of the Russian Federation 'Socio-Economic Development of the Far East and the Baikal Region': Order of the Government of the Russian Federation No. 466-r of March 29, 2013.* Available at: <http://base.garant.ru/70351168/> (accessed June 2021). (In Russian).
- On the Results of the Activities of the Ministry of the Russian Federation for Development of the Russian Far East and Arctic for 2020 and Plans for 2021.* The Ministry for Development of the Russian Far East and Arctic. 2021. Available at: https://minvr.gov.ru/upload/iblock/729/doklad-ob-itogakh_pd.pdf (accessed June 2021). (In Russian).
- Regions of Russia. Socio-Economic Indicators-2020.* Federal State Statistics Service. 2020. Available at: https://www.gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (accessed June 2021). (In Russian).
- The Far East: Stress Test of 2020 and Results of the Implementation of 'New Economic Policy'. *Vostok Rossii = East Russia*, 2021, 28 April. Available at: <https://www.eastrussia.ru/material/dalniy-vostok-stress-test-2020-goda-i-itogi-realizatsii-novoy-ekonomicheskoy-politiki/> (accessed June 2021). (In Russian).
- The National Program of Socio-Economic Development of the Far East for the Period up to 2024 and for the Future up to 2035: Approved by Order of the Government of the Russian Federation No. 2464-r of September 24, 2020.* Available at: <https://minvr.gov.ru/upload/iblock/fdc/nats-programma.pdf> (accessed June 2021). (In Russian).

Поступила в редакцию / Submitted: 07.06.2021

Принята к публикации / Revised: 15.06.2021

Опубликована online / Published online: 30.06.2021