JEL: P25, R53, R58
УДК 332.1

<https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.4.143-167>

К вопросу об оценке государственной политики по развитию Дальнего Востока России

Р.В. Гулидов

Гулидов Руслан Витальевич

кандидат экономических наук

первый заместитель директора

Федеральное автономное научное учреждение «Восточный центр государственного планирования», ул. Льва Толстого, 8, Хабаровск, 680000, Российская Федерация

E-mail: r.gulidov@vostokgosplan.ru

ORCID: 0000-0002-1542-4901

Аннотация. Представлен краткий обзор эволюции новой государственной политики по развитию Дальнего Востока, в результате реализации которой макрорегион стал полигоном для апробации новых механизмов и инструментов регионального развития, направленных на стимулирование экономического роста и привлечение частных инвестиций. В настоящее время в России нет иного макрорегиона, в пределах которого действуют практически все возможные формы и рычаги содействия инвестиционным процессам. Произведена инвентаризация бюджетных расходов (включая выпадающие доходы), связанных с осуществлением мер по стимулированию экономического роста и привлечению инвестиций в экономику Дальнего Востока, и непосредственных результатов реализуемой политики (объем привлеченных инвестиций, количество созданных рабочих мест, объем налоговых поступлений от реализации проектов). Хотя говорить о высокой бюджетной эффективности преференциальных режимов на Дальнем Востоке пока преждевременно, в официальных кругах широко распространено мнение об уникальности выстроенной системы поддержки инвестиционных процессов, основанное на высоком значении соотношения частных и бюджетных инвестиций. Выполнен сравнительный анализ динамики основных макропоказателей ДФО и остальной части РФ для двух сопоставимых периодов: пятилетие до и пятилетие после начала реализации политики. Делается вывод о том, что активная политика по созданию благоприятных условий инвестирования на Дальнем Востоке пока не трансформируется в желаемые значения параметров региональной социально-экономической динамики. Такой диссонанс с оптимистическими оценками реализуемых мер и инструментов по развитию макрорегиона побуждает поставить вопрос о соответствии целей государственной политики по развитию Дальнего Востока и используемых средств для их достижения. Отправной точкой для поиска ответа на него является различие в понимании содержания категорий «рост» и «развитие».

Ключевые слова: новая политика по развитию Дальнего Востока, стимулирование экономического роста и привлечения инвестиций, преференциальные режимы, налоговые преференции, инвестиции в инфраструктуру, рост и развитие, Дальневосточный макрорегион

Для цитирования: Гулидов Р.В. К вопросу об оценке государственной политики по развитию Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2021. Т. 17. № 4. С. 143–167. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.4.143-167>

On the Matter of Appraisal of Public Policy Towards the Development of the Russian Far East

R.V. Gulidov

Ruslan Vitalievich Gulidov

Candidate of Economics

First Deputy Director

Federal Autonomous Scientific Institution ‘Eastern State Planning Center’, 8 Leo Tolstoy St., Khabarovsk, 680000, Russian Federation

E-mail: r.gulidov@vostokgosplan.ru

ORCID: 0000-0002-1542-4901

Abstract. A brief overview of the evolution of the new public policy for the development of the Russian Far East is presented. Thanks to active federal policy, the Far East macroregion became a testing ground for new mechanisms and instruments of regional development aimed at stimulating economic growth and promoting private investment. Currently, there is no other macroregion in Russia within which all the possible investment promotion policy tools and measures are in operation. An inventory of budget expenditures (including shortfalls in income) relating to the implementation of measures to stimulate economic growth and promote private investments in the Far East of Russia is conducted. The direct results of the implemented policy (the volume of attracted investments, the number of jobs created, the volume of tax payments) are summarized. Although it is still premature to talk about the high budgetary efficiency of preferential regimes in the Far East of Russia, there is a widespread opinion among the official circles about the uniqueness of the created system for supporting the investment process. This view is primarily based on the high value of the private to public investments ratio pertaining to preferential regimes in Russia’s Far East. A comparative analysis of the performance of the key macro-indicators of the Far East economy and those of the rest of the Russian Federation is carried out for two comparable periods: five years before and five years from the beginning of the implementation of the federal policy. It is concluded that the active policy of creating favourable conditions for investment in the Russian Far East is not yet transformed into the desired pace of the socio-economic dynamics. Such a dissonance with optimistic assessments of the implemented measures and instruments introduced for the development of the macroregion prompts the question of whether the goals of public policy for the development of the Far East are consistent with the means used to achieve them. The starting point for finding an answer to this question is the difference in understanding the content of the categories ‘growth’ and ‘development’.

Keywords: new policy for the development of the Far East of Russia, stimulating economic growth and promoting investments, preferential regimes, tax preferences, investments in infrastructure, growth and development, the Far Eastern macroregion

For citation: Gulidov R. V. On the Matter of Appraisal of Public Policy Towards the Development of the Russian Far East. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2021, vol. 17, no. 4, pp. 143–167. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.4.143-167> (In Russian)

ВВЕДЕНИЕ

С начала запуска активной фазы государственной политики по развитию Дальнего Востока на современном этапе («новой политики по развитию Дальнего Востока») прошло более пяти лет. Как эксперты, так и обыватели сталкиваются с различными по направленности и интенсивности характеристик оценками реализуемой политики.

Безусловно, пятилетие для крупной социально-экономической системы – период не столь продолжительный. Трудно не согласиться с одним из уважаемых отечественных представителей региональной экономической науки: «Страна, каждый ее регион и каждый муниципалитет несут груз накопленных в последние десятилетия проблем... Никакие усилия власти не могут кардинально и быстро улучшить ситуацию, – для этого нужны огромные средства и потребуются многие годы на реализацию принципиально новой политики, что на какое-то время может даже снизить уровень и качество жизни» (Лексин, 2012, с. 38–39). Вместе с тем можно констатировать, что новая государственная политика развития Дальнего Востока как совокупность взаимосвязанных (реальных) целевых установок, институциональных новаций и выделенных под конкретные решения бюджетных ресурсов уже оформилась и закрепились в нормативном поле, поэтому сегодня можно и нужно пытаться оценить промежуточные итоги ее реализации.

В этой ситуации у заинтересованного исследователя возникает целый спектр вопросов – от того, насколько корректно сформулированы и достижимы цели государственной политики и до того, насколько адекватны и достаточны используемые меры и стимулы для преодоления инерционности социально-экономического развития в условиях Дальневосточного макрорегиона (Развитие..., 2021, с. 51). В научном сообществе делаются попытки ответить на отдельные вопросы из этого спектра (Минакир, Найден, 2020; Развитие..., 2021), однако думается, что масштаб и значимость этих вопросов для будущего Дальнего Востока превосходят пока широту и глубину научного дискурса по оценке результативности и эффективности мер государственной политики по развитию макрорегиона.

Учитывая сложность поставленных вопросов, автор не ставит перед собой задачу дать на них оригинальные формулировки ответов. Представленный обзор основных мер государственной политики по развитию макрорегиона и синтетическая картина ее количественных характеристик – государственных расходов, непосредственных результатов и динамики ключевых макропоказателей развития Дальнего Востока (в сравнении с остальной частью РФ) – могут придать новый импульс дискуссии об адекватности целевой функции, ключевых приоритетов и используемого инструментария государственной политики по развитию Дальнего Востока.

НОВАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА: СТАВКА НА ИНВЕСТИЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

В начале 2010-х гг. многолетняя общественная дискуссия о необходимости занятия Россией более достойного места в экономическом пространстве быстрорастущего Азиатско-Тихоокеанского региона посредством развития восточных территорий страны переросла в плоскость политических решений, выразившихся в запуске так называемой «новой политики по развитию Дальнего Востока». Начало ее активной фазы принято относить к 2014–2015 гг., когда был заложен институциональный базис – приняты решения по формированию особых преференциальных режимов инвестирования на Дальнем Востоке, созданы специализированные институты развития, внедрен механизм финансовой поддержки приоритетных инвестиционных проектов.

Официально декларируемыми целями такой политики, согласно принятой в 2014 г. государственной программе РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (сейчас – «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»), были: а) ускоренное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона и б) улучшение социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона. В 2016 г. формулировки целей в госпрограмме незначительно скорректировались на а) повышение уровня социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона и б) обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения на Дальнем Востоке, но суть их не изменилась. Таким образом, с момента запуска госпрограмма предусматривала комплексный подход к региональному развитию: была сориентирована на изменение ситуации не только в экономической сфере, но и на решение социальных и демографических проблем макрорегиона.

В то же время ни содержание задач, ни перечень подпрограмм, ни объем и структура ресурсного обеспечения госпрограммы не соответствовали сложности и широте сформулированных целевых установок. Главная ставка делалась на наращивание экономической активности в макрорегионе посредством привлечения частных инвестиций за счет создания благоприятных (конкурентоспособных по мировым меркам) условий для вложения средств и ведения бизнеса на Дальнем Востоке (преференции по платежам в бюджеты, прямая финансовая поддержка, административное и организационное содействие). Именно в этом и состояло основное содержание госпрограммы¹.

Все остальные мероприятия, предусматривающие финансирование из федерального бюджета капитального строительства и иной деятельности на территории ДФО, должны осуществляться через другие государственные программы РФ, ответственными исполнителями которых являлись отраслевые министерства и ведомства. В 2016–2017 гг. такой маневр был оформлен нормативно: в большинстве отраслевых госпрограмм появились специальные «территориальные» разделы, Министерство по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития) получило полномочия по согласованию этих госпрограмм в части своих компетенций, а также инвестиционных программ и планов развития большинства госкомпаний и организаций с государственным участием в части их осуществления на территории Дальнего Востока².

Более того, была закреплена доля расходов инвестиционного характера, направляемых на финансирование мероприятий, реализуемых в ДФО, в отраслевых госпрограммах, которая должна была составить не менее 5,5%³.

¹ Идеологически в русло этой политики хорошо укладываются и введенные на федеральном уровне в 2013 г. льготы по налогообложению «региональных инвестиционных проектов», реализуемых в 11 субъектах РФ, входящих в состав ДФО, а также в Красноярском крае, Иркутской области и Республике Тыва.

² О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 7 ноября 2016 г. № 1137; О порядке согласования Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока инвестиционных программ и иных планов по развитию инфраструктуры, реализуемых государственными корпорациями, государственными компаниями и иными организациями с государственным участием: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1502; Об утверждении требований к структуре разделов по опережающему развитию приоритетных территорий и форме предоставления сводной информации по опережающему развитию приоритетных территорий в государственных программах РФ: приказ Минэкономразвития России, Минфина России, Минвостокразвития России, Минкавказа России от 15 августа 2017 г. № 412/127н/243/115; Об утверждении перечня государственных программ РФ, в том числе являющихся пилотными, в которых формируются разделы и (или) представляется сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий: распоряжение Правительства РФ от 25 ноября 2017 г. № 2620-р.

³ Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета 10 сентября 2018 г.: утвержден Президентом РФ от 23.10.2018 Пр-1918ГС.

С присоединением Республики Бурятия и Забайкальского края к ДФО этот норматив был увеличен до уровня 7,2%¹. По официальным оценкам фактическая доля расходов инвестиционного характера в государственных программах РФ, направляемых на мероприятия в регионах Дальнего Востока, сегодня составляет 17,4% (!) (Совещание..., 2021).

Таким образом, меры по созданию особых условий инвестирования на Дальнем Востоке посредством реализации мероприятий «территориальной» госпрограммы были дополнены механизмом корректировки отраслевых приоритетов инвестиционной политики федеральных органов исполнительной власти и государственных компаний в пользу мероприятий и проектов на территории макрорегиона. Это должно было обеспечить наращивание государственных инвестиций в социальную сферу, дополнить специализированные «территориальные» инструменты поддержки отраслевыми мерами.

В дальнейшем новая политика по развитию Дальнего Востока эволюционировала, включив в себя социальные аспекты регионального развития («Дальневосточный гектар», «Единая субсидия» и др.)². Однако стимулирование инвестиций и экономического роста в целом было и остается доминантой государственной политики.

В период с 2014 г. по сентябрь 2021 г. для воплощения и отладки мер и инструментов по развитию Дальнего Востока принято 57 федеральных законов, 209 постановлений и 75 распоряжений Правительства РФ (Глава..., 2021). В результате на Дальнем Востоке возникло большое разнообразие локальных зон с особыми условиями хозяйствования: создано 23 территории опережающего социально-экономического развития, в 22 муниципалитетах 5 регионов Дальнего Востока действует режим Свободного порта Владивосток; введен особый преференциальный режим для ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности в Арктической зоне (в которую входят Чукотский автономный округ и часть территории Якутии); на о. Русском в Приморском крае сформирован специальный административный район с гибким режимом налогового и валютного регулирования,

¹ О внесении изменений в Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период: постановление Правительства РФ от 6 июня 2019 г. № 728.

² Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ; Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа: постановление Правительства РФ от 14 марта 2018 г. № 254.

инициировано создание инновационного научно-технологического центра (ИНТЦ) «Русский», также представляющего собой территорию с особым преференциальным режимом для высокотехнологичного бизнеса, ориентированного на поставку наукоемкой продукции на рынки стран АТР. Реализуются специальные меры, направленные на решение специфичных для Дальнего Востока проблем, например, выравнивание энерготарифов до среднероссийского уровня для промышленных предприятий в северных регионах¹, а также меры по стимулированию инвестиций в отдельные отрасли экономики макрорегиона².

Логика и структура ресурсного обеспечения государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» также выстроены в первую очередь вокруг задач поддержки инвестиционных процессов на Дальнем Востоке. В 2018–2020 гг. примерно половина ресурсов госпрограммы направлялась на финансирование мероприятий, непосредственно связанных с поддержкой инвестиционной деятельности (*рис.*). Введенный в 2018 г. механизм «Единой субсидии» также нацелен на обеспечение потребностей инвесторов в трудовых ресурсах и поддержание благоприятной социальной среды в местах реализации инвестиционных проектов.

Таким образом, можно констатировать, что за годы реализации новой государственной политики по развитию Дальнего Востока для стимулирования экономического роста и привлечения инвестиций в условиях ограниченных государственных ресурсов сделано и делается довольно много. Дальневосточный макрорегион стал полигоном для апробации новых механизмов и инструментов федеральной политики регионального развития, о реализации которых в нашей стране еще десятилетие назад даже невозможно было и подумать. В России нет иного макрорегиона, в пределах которого действуют практически все возможные формы и рычаги содействия инвестиционным процессам: от корпораций и фондов развития до специальных преференциальных режимов, от экстеррито-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике»: Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 508-ФЗ; О достижении на территориях Дальневосточного федерального округа базовых уровней цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность): постановление Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 895.

² О закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленной на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства: постановление Правительства РФ от 29 мая 2017 г. № 648; О распределении объема части общего допустимого улова водных биологических ресурсов, утвержденного применительно к квоте добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства: постановление Правительства РФ от 26 октября 2019 г. № 1380.

риальных налоговых льгот до прямого субсидирования инвестиционных проектов. Результаты этой работы получают позитивные отзывы высшего руководства страны (Совещание..., 2021) и высокие оценки деятельности Минвостокразвития как ответственного исполнителя государственной программы по развитию Дальнего Востока, в соответствии с формализованными процедурами¹.

Рис. Фактический объем финансирования государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» по основным группам мероприятий, млрд руб.

Fig. Actual funding of the Russian State Program 'Socio-economic development of the Far Eastern Region' by key group of measures, bln RUB

Источники: государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (в ред. от 29.03.2019 и 23.03.2021); Уточненный..., 2021.

¹ Качество реализации госпрограммы по итогам в 2020 г. было высоко оценено Минэкономразвития России (на уровне 98,2%, что соответствует высокой степени эффективности) и чуть хуже Счетной палатой РФ (82,7% – средняя степень эффективности). При этом степень достижения целевых показателей госпрограммы составила 99,3%, степень реализации основных мероприятий – 92,6%, уровень выполнения контрольных событий по детальным планам-графикам – 91,9% (Социально-экономическая..., 2021, с. 15–16).

«ИНВЕСТИЦИОННАЯ НАКАЧКА»: КОЛИЧЕСТВЕННОЕ ВЫРАЖЕНИЕ ЗАДУМАННОГО И НЕПОСРЕДСТВЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Для формирования более объективных представлений о реализуемой политике необходимо сопоставить объемы затрат, связанных с мероприятиями, направленными на воплощение целей и задач этой политики, и полученных результатов, как непосредственных, так и общественно значимых результатов социально-экономического развития.

В рамках политики стимулирования экономического роста и привлечения частных инвестиций в период 2015–2020 гг. в Дальневосточный макрорегион были направлены значительные бюджетные средства. Для корректной оценки их объема инвентаризируются основные направления расходов, которые соотносятся с непосредственными результатами этой политики (объем привлеченных инвестиций, количество созданных рабочих мест, объем налоговых поступлений от реализации проектов) по состоянию на конец 2020 г. При этом необходимо учитывать не только прямые расходы из федерального и региональных бюджетов, но и выпадающие доходы как следствие предоставления налоговых льгот и преференций (применительно к налогам в современной практике госуправления принят термин «налоговые расходы»)¹.

Главный инструмент привлечения частных инвестиций на Дальнем Востоке – специальные преференциальные режимы инвестирования и ведения бизнеса: территории опережающего социально-экономического развития (ТОР) и Свободный порт Владивосток (СПВ)². В исследуемый период на территории Дальнего Востока действовали еще два локальных преференциальных режима, появившиеся задолго до запуска новой политики по развитию Дальнего Востока: особая экономическая зона (ОЭЗ) в Магаданской области (создана в 1999 г.) и ОЭЗ туристско-рекреационного типа «Байкальская гавань» в Республике Бурятия (2007 г.)³.

¹ Расхожее мнение о том, что вряд ли оправданно говорить о выпадающих доходах, если в отсутствие налоговых преференций инвестор вообще мог не принять решения о локализации здесь производства, в общем является дискуссионным. В любом случае в данном аспекте анализа нас интересует полная стоимость для государства реализуемых мер для сопоставления с непосредственными эффектами.

² О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ; О свободном порте Владивосток: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ.

³ Не рассматриваются здесь так называемый «российский офшор» – специальный административный район на о. Русском, а также преференциальные режимы инвестиционной и предпринимательской деятельности в Арктической зоне и в рамках ИНТЦ «Русский» в Приморском крае. Последние были запущены лишь в 2020 г., информация о количественных характеристиках деятельности резидентов и управляющей компании САР в публичном доступе отсутствует.

Льготы по налогу на прибыль и по НДС предоставляются также участникам региональных инвестиционных проектов (РИП), под которыми понимаются проекты, реализуемые в любом регионе Дальнего Востока и направленные на производство товаров (кроме подакцизных и добычи углеводородов) с суммарными капитальными вложениями в размере не менее 50 млн руб. за трехлетний период или 500 млн руб. на протяжении 5 лет¹.

Кроме того, в каждом дальневосточном субъекте РФ существуют региональные форматы поддержки инвестиционной деятельности (для проектов, получивших на уровне субъекта РФ статус «приоритетных», «масштабных», «значимых» и т. д.). Инвесторы таких проектов могут воспользоваться льготами по региональным налогам.

Для снижения стоимости «входа» для инвестора действует механизм прямого субсидирования инвестору расходов на создание (модернизацию) объектов инженерной и транспортной инфраструктуры². Основные критерии отбора проектов: объем добавленной стоимости после выхода инвестиционного проекта на проектную мощность, соотношение размера бюджетных инвестиций – с одной стороны, и объема налоговых поступлений (в течение 10 лет после получения поддержки) и объема частных инвестиций – с другой.

Наряду с предоставлением бюджетных средств на безвозмездной основе также действует механизм возвратного финансирования на льготных условиях через Фонд развития Дальнего Востока и Арктики (ныне – ВЭБ.ДВ, ранее – Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона). Главный критерий отбора – максимизация отношения объема частных инвестиций к объему инвестиций Фонда³.

Финансирование деятельности институтов развития Дальнего Востока также необходимо учитывать при определении суммарных расходов государственного бюджета на поддержку инвестиционной деятельности в макрорегионе.

В таблице 1 на основе публичных источников обобщены объемы расходов государственных финансовых ресурсов на поддержку инвестиционной деятельности на Дальнем Востоке по основным направлениям.

¹ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов РФ: Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 267-ФЗ.

² Об утверждении методики отбора инвестиционных проектов, планируемых к реализации на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона: постановление Правительства РФ от 16 октября 2014 г. № 1055.

³ Там же.

Таблица 1

**Объемы финансирования мер и инструментов, направленных
на стимулирование экономического роста и привлечение частных инвестиций
в экономику Дальнего Востока в 2015–2020 гг., млн руб.**

Table 1

**Government expenditures to promote economic growth and private investments into
the economy of the Russian Far East during the years 2015–2020, mln RUB**

№ п/п	Направление государственных расходов	Сумма
1	2	3
<i>I. Государственная поддержка инвестиционной деятельности на федеральном уровне</i>		
1	Финансирование строительства (модернизации) объектов инженерной и транспортной инфраструктуры для реализации инвестиционных проектов	60 196,0
1.1	субсидирование затрат на создание объектов инфраструктуры	25 302,0
1.2	субсидирование затрат управляющей компании на создание инфраструктуры ТОР	25 972,2
1.3	финансирование программы развития ОЭЗ Магаданской области	3904,8
1.4	финансирование мероприятий ОЭЗ «Байкальская гавань»	5017,0
2	Докапитализация Фонда развития Дальнего Востока и Арктики*	43 976,1
3	Выпадающие доходы вследствие льгот по налоговым и иным платежам в бюджеты и внебюджетные государственные фонды, в том числе – налоговые расходы – таможенные платежи – страховые взносы	189 225,2 158 749,3 15 723,4 14 752,4
3.1	предоставление льгот участникам РИП	59 760,7
3.2	предоставление льгот резидентам ТОР	105 038,8
3.3	предоставление льгот резидентам СПВ	6977,2
3.4	предоставление льгот резидентам ОЭЗ Магаданской области	17 448,5
3.5	предоставление льгот резидентам ОЭЗ «Байкальская гавань»	0,0
4	Финансирование деятельности институтов развития Дальнего Востока	8959,1
4.1	субсидирование Корпорации развития Дальнего Востока	3697,7
4.2	субсидирование Агентства по привлечению инвестиций и поддержке экспорта	3448,2
4.3	субсидирование Агентства по развитию человеческого капитала	1710,6
4.4	расходы на финансирование администрации ОЭЗ Магаданской области	102,6
4.5	расходы на финансирование администрации ОЭЗ «Байкальская гавань»	207,0
	Расходы за счет федерального бюджета, всего	302 364,4
<i>II. Государственная поддержка инвестиционной деятельности на уровне субъектов РФ</i>		
1	Расходы региональных бюджетов на создание инфраструктуры ТОР	25 200,0
2	Налоговые расходы в связи с льготами по региональным и местным налогам, в том числе – налоговые расходы на резидентов ТОР и СПВ	50 710,7 14 625,5
2.1	Республика Бурятия	1335,9
2.2	Республика Саха (Якутия)	14 463,8
2.3	Забайкальский край	7281,7
2.4	Камчатский край	842,5
2.5	Приморский край	7652,1
2.6	Хабаровский край	9991,5

1	2	3
2.7	Амурская область	880,4
2.8	Магаданская область	5017,7
2.9	Сахалинская область	1211,7
2.10	Еврейская автономная область	1662,7
2.11	Чукотский автономный округ	370,7
	Расходы за счет региональных бюджетов, всего	75 910,7
	Всего государственных расходов на поддержку инвестиционной деятельности, в том числе	378 267,1
	– финансирование расходов на инфраструктуру	129 372,1
	– выпадающие доходы	239 935,9
	– расходы на финансирование институтов развития	8959,1
	Справочно: Суммарные инвестиционные расходы в регионах Дальнего Востока в социальной сфере, в том числе**	206 193,0
	– образование и наука	92 397,7
	– физическая культура и спорт	37 230,0
	– здравоохранение	35 350,3
	– социальная поддержка	26 334,6
	– культура	14 880,4

Примечания. * Собственно в экономику Дальнего Востока было направлено в полтора раза больше средств. За период 2015–2020 гг. с учетом имеющегося на начало периода капитала, Фонд подписал инвестиционных соглашений на сумму 77 млрд руб., по которым предоставил финансирование на сумму 67 млрд руб. (Уточненный..., 2021, С. 51).

** Приведено суммарное значение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, входящих в состав ДФО, по видам: «капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности», «субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности» и «субсидии юридическим лицам на осуществление капитальных вложений в объекты недвижимого имущества») и расходов на объекты федеральной собственности по федеральной адресной инвестиционной программе.

Источники: рассчитано по: Годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» за 2015–2020 гг. / Минвостокразвития России. 2021. URL: <https://minvr.gov.ru/activity/gosprogrammy/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-dalnego-vostoka>; Отчеты об итогах функционирования ОЭЗ Магаданской области за 2015–2020 гг. / Администрация ОЭЗ Магаданской области. 2021. URL: <https://oez.49gov.ru/activities/reports>; Отчеты о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Республики Бурятия «Развитие внутреннего и въездного туризма в Республике Бурятия» за 2019, 2020 гг. / Министерство туризма Республики Бурятия. 2021. URL: https://egov-buryatia.ru/minturizm/activities/reports_and_reports; Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 году особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» / Счетная палата РФ. 2021. URL: <https://ach.gov.ru/checks/9786>; Информация о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов РФ, субъектов РФ. / Минфин России. 2021. URL: https://minfin.gov.ru/ru/search/?q_4=%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5+%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%8B&source_id_4=6; Отчет об итогах деятельности Минвостокразвития России за 2020 г. и планах на 2021 г. / Минвостокразвития России. 2021. URL: https://minvr.gov.ru/upload/iblock/729/doklad-ob-itogakh_pd.pdf; Федеральная адресная инвестиционная программа России за 2015–2020 гг. URL: https://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1/region_list; Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Казначейство России. 2021. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov> (дата обращения: октябрь 2021).

Суммарный объем государственных расходов на оказанные меры поддержки в 2015–2020 гг. с целью привлечения частных инвестиций в экономику ДФО составил 378,3 млрд руб., в которых прямые затраты на инфраструктуру занимают треть. Основная часть затрат государства на поддержку инвестиционной деятельности – выпадающие доходы бюджетов (64%).

Для понимания масштаба ресурсов, которые были направлены на инвестиционное развитие в 2015–2020 гг., необходимо сопоставить их с суммарными инвестиционными расходами консолидированных бюджетов регионов Дальнего Востока по социальным направлениям (с учетом всех межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и прямых бюджетных инвестиций в объекты федеральной собственности на территории ДФО). Прямые затраты бюджетных ресурсов на инфраструктуру (129,4 млрд руб.) превышали инвестиции в любой отрасли социальной сферы Дальнего Востока, в том числе на 40% в образование и науку (92,4 млрд руб.), оказавшейся наиболее инвестиционно емкой позицией в рассматриваемый период. Полная стоимость государственных расходов на поддержку инвестиционной деятельности оказалась в 1,8 раза больше, чем сумма инвестиционных расходов консолидированных бюджетов дальневосточных регионов в социальную сферу. Это соотношение подтверждает «инвестиционный» приоритета в политике по развитию Дальнего Востока.

Непосредственные результаты привлечения инвестиций в экономику Дальнего Востока выражаются в количестве запущенных при государственной поддержке инвестиционных проектов, объеме частных инвестиций, количестве созданных рабочих мест и объеме налоговых поступлений в ходе реализации проектов (*табл. 2*).

По состоянию на конец 2020 г. с государственной поддержкой осуществлялось 2,7 тысячи проектов с суммарным объемом уже вложенных инвестиций не менее 2,8 трлн руб. Это составило почти две пятых всего объема инвестиций в основной капитал на территории ДФО в 2015–2020 гг. (7,1 трлн руб.)¹. При этом запланированный объем инвестиций (в соответствии с заключенными соглашениями) по уже реализуемым проектам составляет порядка 6,1 трлн руб., что свидетельствует о запрограммированном приросте инвестиций в следующий период уже только от реализуемых проектов на сумму не меньшую, чем в текущем периоде.

Количество созданных рабочих мест превышает 104,6 тысячи человек, что составляет 2,6% в общей численности занятых (в возрасте 15 лет и старше) в регионах Дальнего Востока на конец IV квартала 2020 г.² С учетом за-

¹ Инвестиции в основной капитал (уточненные данные) / ЕМИСС. 2021. URL: <https://fedstat.ru/indicator/40562> (дата обращения: ноябрь 2021)

² Численность занятых / ЕМИСС. URL: <https://fedstat.ru/indicator/34051> (дата обращения: ноябрь 2021)

планированной потребности в трудовых ресурсах доля занятых в проектах, получивших государственную поддержку, в общей численности занятости в макрорегионе может вырасти до порядка 5%.

Таблица 2

**Количественные результаты стимулирования инвестиций
в экономику Дальнего Востока за период 2015–2020 гг.**

Table 2

**Quantity outcomes of the private investment attraction into the economy
of the Russian Far East during the years 2015–2020**

Категория инвесторов	Количество проектов	Объем частных инвестиций, млн руб.		Количество созданных рабочих мест		Объем поступлений налогов, сборов, платежей, млн руб.
		факт	план	факт	план	
Резиденты ТОР	521	1 301 866,3	4 557 067,1	43 644	96 337	94 200,0
Резиденты СПВ	2048	203 733,6	1 146 997,7	25 765	85 627	
Участники РИП*	58	225 273,9	479 803,2	19 175	23 950	н/д
Инвесторы, получившие субсидии на развитие инфраструктуры	13	305 642,2	н/д	11 650	н/д	н/д
Инвесторы, получившие льготные кредиты фонда	37	810 000,0	н/д	7 400	н/д	н/д
Резиденты ОЭЗ Магаданской области	12	165 676,2	н/д	9 900	н/д	41 718,1**
Итого	2689	3012 192,2	6183 868,0	117 534	205 914	135 918,1
проекты, пользующиеся несколькими видами мер господдержки	17	259 489,3	–	12 894	–	–
Всего (без двойного счета)	2672	2 752 702,8	–	104 640	–	–

Примечания. * Данные не являются полными в связи с предоставляемой законодательством возможностью получения статуса участника РИП в заявительной форме. Отсутствуют данные по запланированным инвестициям и количеству рабочих мест по 24 проектам, по фактическим инвестициям – по 6 проектам, по фактическому количеству рабочих мест – по 7 проектам.

** Данные за период 2015–2019 гг.

Источники: рассчитано по: Отчеты о деятельности АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» за 2015–2020 гг. / АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики». 2021. URL: <https://erdc.ru/about/reports/>; Об итогах деятельности Минвостокразвития России за 2020 г. и планах на 2021 г. / Минвостокразвития России. 2021. URL: https://minvr.gov.ru/upload/iblock/729/doklad-ob-itogakh_pd.pdf; Информация о финансировании инвестиционных проектов / АО «Фонд развития Дальнего Востока и Арктики». 2021. URL: https://www.fondvostok.ru/projects/investment_projects; Отчет об итогах деятельности Министерства за 2020 г. и планах на 2021 г. / Минвостокразвития России. 2021. URL: https://minvr.gov.ru/upload/iblock/729/doklad-ob-itogakh_pd.pdf; Отчеты об итогах функционирования ОЭЗ Магаданской области за 2015–2020 гг. / Администрация ОЭЗ Магаданской области. 2021. URL: <https://oez.49gov.ru/activities/reports>; Реестр резидентов ТОР и СПВ / АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики». 2021; Уточненный..., 2021 (дата обращения: октябрь 2021).

Такие показатели дают основания для весьма обнадеживающих оценок результативности реализуемых мер по стимулированию инвестиций. При этом говорить о высокой бюджетной эффективности режимов ТОР и СПВ по итогам 2020 г. пока преждевременно¹. Несмотря на это широко распространено представление о том, что «система поддержки инвестиционных проектов, которая сегодня работает на Дальнем Востоке, уникальна. Она точно лучшая в России, она конкурентна по отношению к преференциальным режимам в других странах...» (Березина, 2020). В качестве доказательства обычно приводится т. н. «инвестиционный мультипликатор» – соотношение бюджетных инвестиций в развитие инфраструктуры для локализации инвестиций и привлеченных частных инвестиций. В частности, для режимов ТОР по итогам 2020 г. его значение составило 25,4 рубля частных инвестиций на один бюджетный рубль, что действительно является очень высоким показателем, по крайней мере, в национальном масштабе².

ИТОГИ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА СКВОЗЬ ПРИЗМУ КЛЮЧЕВЫХ МАКРОПОКАЗАТЕЛЕЙ

Позитивная тональность перечисленных выше достижений сопровождается на официальном уровне оптимистическими оценками динамики социально-экономического развития Дальневосточного макрорегиона (Об итогах..., 2021), которые, однако, сталкиваются с критикой в научном сообществе (Аганбегян, 2019; Минакир, 2021а).

В действительности, все становится далеко не таким однозначным, если сравнить динамику основных экономических, социальных и демографических показателей для двух сопоставимых периодов: пятилетие до (2015 г. по сравнению с 2010 г.) и пятилетие с начала реализации новой политики по развитию Дальнего Востока (2020 г. по сравнению с 2015 г.) в реальном выражении (без учета удорожающего фактора) по 11 регионам ДФО (с учетом Республики Бурятия и Забайкальского края, которые вошли в состав округа в ноябре 2018 г.).

¹ Сумма затрат на инфраструктуру ТОР из федерального и региональных бюджетов (51,2 млрд руб.), выпадающих доходов федерального (112,0 млрд руб.) и консолидированных региональных бюджетов (14,6 млрд руб.) в связи с созданием ТОР и СПВ, и затрат на финансирование соответствующих институтов развития в 1,9 раза больше, чем суммарный объем поступлений налоговых и других платежей (94,2 млрд руб.).

² Для сравнения: по итогам 2019 г. суммарный объем инвестиций резидентов всех 36 ОЭЗ России с момента их создания составил 447,6 млрд руб., объем инвестиций из федерального и региональных бюджетов – 163,7 млрд руб., таким образом инвестиционный мультипликатор в среднем по ОЭЗ в стране равен 2,7 (рассчитано по: Бизнес-навигатор..., 2020, с. 18–19). Недавно установленный Минэкономразвития России критерий для инвестиционного мультипликатора, применяемый при обосновании создания ОЭЗ, – не менее 5.

Благодаря активной инвестиционной политике удалось переломить сложившуюся негативную ситуацию в инвестиционно-строительной сфере (табл. 3). Падение общего объема капитальных вложений в 2011–2015 гг. (на 13%) в период 2016–2020 гг. сменилось их ростом (на 110,6%). Нарращивание инвестиционной активности обеспечило закономерное увеличение дальневосточной «стройки» (на 32%) после провального периода 2011–2015 гг., когда сокращение физических объемов работ в строительном секторе превысило 20%. Справедливости ради следует отметить, что рост объемов инвестиций в основной капитал и строительных работ в ДФО в 2016–2020 гг. был крайне неравномерным и в существенной степени обеспечен Амурской областью (в 2,2 и 3,5 раза соответственно), где реализуются строительство космодрома Восточный, газотранспортной системы «Сила Сибири», а также крупнейшие в мире проекты по газопереработке и газохимии. Тем не менее значения лишь этих двух макроэкономических показателей из представленных в таблице 3 оказались лучше значений предыдущего пятилетия.

Рост инвестиций в основной капитал пока не трансформировался в пропорциональный рост показателей экономической активности в округе. Несмотря на более высокую, чем в остальной части страны, динамику физических объемов промышленного производства как в целом, так и в секторах «Добыча полезных ископаемых» и «Обрабатывающая промышленность», их сравнительный рост оказался гораздо хуже, чем в предыдущее пятилетие (на 14,6, 17,3 и 11,5 п. п. соответственно). В 2020 г. в сравнении с 2016 г. на 4,4 п. п. уменьшилась, но все же сохраняется на довольно высоком уровне средняя норма накопления (доля инвестиций в ВРП) макрорегиона (26,5%), традиционно превышающая значение среднего показателя для остальных регионов страны (20,1%).

Производство продукции сельского хозяйства в округе практически стагнирует уже второе пятилетие: плюс 2,8% за 2011–2015 гг., минус 1,9% в 2016–2020 гг., что на фоне его хорошей динамики в остальных регионах России выглядит особо выразительно.

Наконец, сравнительная динамика интегрального показателя экономической активности – суммарного валового регионального продукта (ВРП) 11 регионов Дальнего Востока – оказалась хуже, чем в периоде «до активных действий государства по развитию макрорегиона» (на 1,8 п. п.) и хуже среднего по остальным регионам страны (на 1,0 п. п.). При этом совокупный рост цен в округе, выраженный дефлятором ВРП, хоть и был ниже, чем в предыдущей пятилетке, оказался выше, чем в среднем по РФ (на 8,0 п. п.).

Таблица 3

Динамика ключевых макроэкономических показателей ДФО
и остальной части РФ*, %

Table 3

Trends in the key macroeconomic indicators of the Russian Far East and
the remaining part of the Russian Federation, %

Наименование показателя	2011–2015 гг.		2016–2020 гг.	
	РФ без ДФО	ДФО	РФ без ДФО	ДФО
Физический объем инвестиций в основной капитал	111,7	87,0	111,2	110,6
Среднее значение нормы накопления за период	23,3	30,9	20,1	26,5
Физический объем промышленного производства**	113,4	131,1	115,7	116,5
Физический объем производства по виду деятельности «Добыча полезных ископаемых»**	106,1	134,0	107,5	116,7
Физический объем производства по виду деятельности «Обрабатывающие производства»**	120,6	133,4	122,9	121,9
Физический объем производства продукции сельского хозяйства	128,7	102,8	114,4	98,1
Физический объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство»	103,4	79,3	105,2	132,2
Физический объем ВРП	111,5	105,0	104,2	103,2***
Дефлятор ВРП	156,4	159,4	132,1	140,1***

Примечания. * ДФО рассматривается в современных границах (с учетом Республики Бурятия и Забайкальского края).

** В связи с отсутствием на момент написания статьи данных об объеме промышленного производства по субъектам РФ по итогам 2020 г. для расчета значений за 2020 г. использовался показатель «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, услуг собственными силами, по «чистым» видам деятельности».

*** С учетом значения показателя за 2020 г., полученного на основе оценки органов региональной власти дальневосточных субъектов РФ (Об итогах..., 2021).

Источник: рассчитано по: Индексы физического объема валового регионального продукта / Росстат. 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/9Y14JKg4/vrp.xlsx>; Индекс промышленного производства / Росстат. 2021. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ind_prom_sub.xls; <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ind-sub-2018.xls>; Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, услуг собственными силами, по «чистым» видам деятельности / ЕМИСС. 2021. URL: <https://fedstat.ru/indicator/40639>; <https://fedstat.ru/indicator/58464>; Индекс производства по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» по субъектам РФ / Росстат. 2021. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ind_dob.xls; <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ind-dob-2018.xls>; Индекс производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по субъектам РФ / Росстат. 2021. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ind_obr.xls; <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ind-obr-2018.xls>; Индексы производства продукции сельского хозяйства / Росстат. Приложение к сборнику «Регионы России. Социально-экономические показатели». 2020. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/81XNUHM5/pri-region2020.rar>; Индекс физического объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» / Росстат. 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/subject19.rar>; <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/info-stat-08-2021.rar>; Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» / Росстат. 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/81XNUHM5/pri-region2020.rar>; Динамика инвестиций в основной капитал по субъектам РФ / Росстат. 2021. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/peh4G87U/invest_din.xlsx; Инвестиции в основной капитал по субъектам РФ / Росстат. 2021. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/hVcAaITp/invest_sub.xlsx (дата обращения: сентябрь 2021).

Явный акцент в новой политике по развитию Дальнего Востока (особенно в первые годы) на стимулирование инвестиций и экономической деятельности, в том числе за счет льгот по налогам, поступающим в региональные и местные бюджеты, самым серьезным образом отразился на динамике собственных доходов консолидированных бюджетов дальневосточных регионов: за период 2016–2020 гг. они сократились в реальном выражении на 14,8 п. п., на фоне небольшого, но все же прироста на 2,8 п. п. в остальных регионах страны (*табл. 4*). При этом в предыдущем периоде ситуация со сравнительной динамикой собственных доходов консолидированных бюджетов была противоположной: регионы Дальнего Востока их существенно нарастили (на 31,7 п. п.), а остальные регионы в среднем снизили (на 4,4 п. п.).

**Динамика ключевых показателей консолидированных бюджетов
ДФО и остальной части РФ*, %**

Таблица 4

**Trends in the key budgetary indicators of the Russian Far East and
the remaining part of the Russian Federation, %**

Table 4

Наименование показателя	2011–2015 гг.		2016–2020 гг.	
	РФ без ДФО	ДФО	РФ без ДФО	ДФО
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в реальном выражении	95,6	131,7	102,8	85,2
Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в реальном выражении	89,5	104,0	115,6	102,0
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в реальном выражении	89,8	103,5	118,9	101,7

Примечания. * ДФО рассматривается в современных границах (с учетом Республики Бурятия и Забайкальского края).

** Для периода 2011–2019 гг. номинальные показатели пересчитаны в реальное выражение на базе дефлятора ВРП, в 2020 г. – на базе индекса розничных цен.

Источник: рассчитано по: Валовой региональный продукт по субъектам РФ (валовая добавленная стоимость в основных ценах) / Росстат. 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/9Y14JKg4/vrp.xlsx>; Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Казначейство России. 2021. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>; Индекс потребительских цен на товары и услуги / ЕМИСС. 2021. URL: <https://fedstat.ru/indicator/31074> (дата обращения: сентябрь 2021).

Для компенсации выпадающих доходов федеральный центр значительно нарастил объем межбюджетных трансфертов регионам Дальнего Востока таким образом, что общий прирост доходов их консолидированных бюджетов за отчетный период составил 2,0% в реальном выражении. Тем не менее это чуть ниже прироста значений данного показателя по ДФО за 2011–2015 гг. (на 2,0 п. п.) и значительно ниже (на 13,6 п. п.), чем средняя динамика по этому показателю в остальной части РФ. Как следствие, в условиях выхода

на предельные значения государственного долга регионы Дальнего Востока были вынуждены обеспечивать пропорционально более низкий уровень расходов консолидированных бюджетов, чем в среднем по стране. Это обстоятельство в 2016–2020 гг. предопределило ограниченные возможности повышения качества жизни населения и преодоления сложившегося отставания в развитии социальной сферы ДФО (Веприкова, Новицкий, Гулидов, 2020).

В результате динамика ключевых показателей социально-демографического развития Дальневосточного макрорегиона, с одной стороны, зависящих от экономической активности и бюджетных возможностей территории, а с другой – являющихся ключевыми (конечными) ориентирами любой государственной политики территориального развития, в отчетный период оказалась не столь оптимистичной, особенно на фоне более высоких абсолютных значений показателей в других регионах страны (табл. 5).

В основном динамика социально-демографических показателей ДФО в 2016–2020 гг. соответствовала среднероссийским тенденциям. Реальный темп роста среднемесячной заработной платы, уровень бедности, коэффициент фондов (как индикатор неравенства) и коэффициент миграционного прироста / оттока улучшили свои значения в 2016–2020 гг. по сравнению с предыдущим. Вместе с тем, значения этих показателей по ДФО уступают средним значениям по остальным регионам РФ.

Сравнительная динамика реальных доходов населения на Дальнем Востоке традиционно лучше, чем в остальной части страны. Сокращение реальных доходов населения Дальнего Востока (на 4,3%) в 2016–2020 гг. оказалось на 1,4 п. п. ниже, чем в других регионах страны. В 2011–2015 гг. на Дальнем Востоке также фиксировались сравнительно более высокие темпы роста реальных доходов населения (на 5,5 п. п.), чем в остальной части России.

Несмотря на чуть лучшую динамику реальных доходов на Дальнем Востоке, их покупательная способность как соотношение среднедушевых денежных доходов населения и величины прожиточного минимума остается в среднем неизменно хуже, чем в других регионах страны (3,0 против 2,6).

Принимая во внимание снижение реальных доходов населения, затруднительно оценить незначительный, но все же прирост (на 2,9%) физического оборота розничной торговли в макрорегионе как положительное явление. Очевидно, что он произошел за счет расходования имеющихся у граждан сбережений и прироста объемов потребительского кредитования.

Также примечательно, что, несмотря на ожидаемый рост численности занятых в связи с активизацией инвестиционных процессов и декларируемые увеличения количества рабочих мест, численность занятых на Дальнем Востоке не только не выросла, но даже сократилась, и даже чуть в большей

степени, чем численность постоянного населения, что указывает на прева-
лирование в структуре уезжающих из округа лиц трудоспособного возраста,
занятых в экономике или социальной сфере региона.

Динамика основных социальных и демографических показателей
ДФО и остальной части РФ*

Таблица 5

Table 5

Trends in the key social and demographic indicators of the Russian Far East and
the remaining part of the Russian Federation

Наименование показателя	2011–2015 гг.		2016–2020 гг.	
	РФ без ДФО	ДФО	РФ без ДФО	ДФО
Реальная среднемесячная начисленная заработная плата, %	106,6	109,5	119,0	119,3
Реальные доходы населения, %	107,6	113,1	94,3	95,7
Соотношение среднедушевых денежных доходов и величин прожиточного минимума (на конец периода)***	3,1	2,6	3,0	2,6
Уровень бедности (на конец периода), %	13,1	16,9	11,8	15,3
Коэффициент фондов (децильный) (на конец периода)***	12,5**	46,0	11,3**	23,5
Физический объем оборота розничной торговли, %	109,1	118,5	99,8	102,9
Численность занятых (в возрасте 15–72 лет), %	103,6	100,5	97,4	97,2
Численность постоянного населения (на конец года), %	102,8	98,8	99,8	98,4
Коэффициент миграционного прироста / оттока за период, чел. на 10 тыс. чел. населения	117,4	–210,2	80,3	–145,5

Примечания. * ДФО рассматривается в современных границах (с учетом Республики Бу-
рятия и Забайкальского края).

** Данные в целом по РФ.

*** Данные для периода 2016–2020 гг. приведены по итогам 2019 г.

Источник: Индекс физического объема оборота розничной торговли по субъектам РФ / Росстат. 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/FzBA6W4Q/rozn32.xls>; Оборот роз-
ничной торговли по субъектам РФ / Росстат. 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/g0GUDyk3/rozn23.xls>; Численность занятых в возрасте 15–72 лет по субъектам РФ / Росстат.
2021. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/trud2_15-72.xls; Динамика реальных денеж-
ных доходов / ЕМИСС. 2021. URL: <https://fedstat.ru/indicator/31422>; Численность постоянного
населения в среднем за год (человек, значение показателя за год) / ЕМИСС. 2021. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31556>; Численность постоянного населения на 1 января / Росстат. 2021.
URL: <https://showdata.gks.ru/report/278928/>; Миграционный прирост / ЕМИСС. 2021. URL:
<https://fedstat.ru/indicator/46162>; Доля населения с денежными доходами ниже величины про-
житочного минимума, установленной в субъекте РФ / ЕМИСС. 2021. URL: <https://fedstat.ru/indicator/43713>; Реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников по субъек-
там РФ за 2000–2018 гг. / Росстат. 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab5.xlsx>;
Коэффициент фондов (децильный) / Росстат. 2021. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2016/PublishData/Reports/Files/Таблица%203.2.xls; https://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2020/Files/Таблица%203.2.xlsx (дата обращения: сентябрь 2021).

Таким образом, активная политика по созданию благоприятных условий
инвестирования и ведения бизнеса на Дальнем Востоке и государственной
поддержке инвесторов пока не трансформируется в желаемые значения по-

казателей социальной и демографической динамики. Даже добавление в арсенал новой политики по развитию Дальнего Востока в последние годы мер социально-демографического характера не повлияло принципиально на ситуацию. Отклик региональной социально-демографической системы Дальнего Востока на выбранный курс управляющих воздействий оказался гораздо слабее ожидаемого. На фоне завышенных ожиданий от усилий федерального центра по ускоренному развитию макрорегиона и повышению качества жизни населения это лишь усиливает разочарование дальневосточников, что явным образом выражается в их электоральном поведении и миграционных настроениях (Минакир, 2019, с. 10–11).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты, полученные в ходе анализа динамики ключевых макропоказателей развития Дальнего Востока в различные временные периоды в сравнении с остальной частью России, входят в диссонанс с оптимистическими оценками реализуемых мер и инструментов по развитию макрорегиона, сделанными на основе упрощенных, формальных подходов. Это обстоятельство побуждает поставить вопрос о соответствии целей государственной политики по развитию Дальнего Востока и используемых средств для их достижения. Думается, что отправной точкой для поиска ответа на него является различие в понимании содержания категорий «рост» и «развитие».

Протагонисты новой политики по развитию Дальнего Востока, по-видимому, исходят из их тождественности или, по крайней мере, из того, что первое является следствием второго. Действительно, многочисленные исследования показывают, что справиться с трудностями общественного развития и материальными лишениями можно лишь за счет экономического роста (Гуриев, 2012, с. 13). В этом ключе для наращивания экономической активности в макрорегионе логически верно делается ставка на улучшение основных параметров, используемых инвесторами при принятии решений по локализации производств (доходности, рисков, размера первоначальных вложений) – совершенствуются институциональные условия инвестирования, внедрено прямое субсидирование инфраструктуры для инвесторов и организационная поддержка крупных инвестпроектов на Дальнем Востоке. Предполагается, что создание новых предприятий и развитие деловой активности будут в перспективе способствовать росту налоговой базы и соответствующих доходов в региональные бюджеты.

Неудовлетворительные до сих пор результаты (как показал выполненный выше анализ макропоказателей развития Дальнего Востока, особенно на фоне других регионов страны) в рамках парадигмы «роста» могут быть объ-

яснены преждевременным подведением итогов. Потенциал их улучшения состоит в снижении пороговых требований к инвесторам для расширения охвата экономических агентов инструментами государственной поддержки, а также в дальнейшей мобилизации бюджетных ресурсов, направляемых на цели опережающего развития Дальнего Востока.

Другая концепция состоит в том, что «рост» и «развитие» далеко не одно и то же, и что второе автоматически не вытекает из первого. Под развитием при этом понимается «динамика взаимосвязанных элементов нечеткого множества, совокупность которых описывает взаимодействие количественных и качественных параметров региональной социально-экономической системы». К основным атрибутам развития можно отнести структурную сложность территориальной системы, ее пространственно-инфраструктурную организацию, качество жизни, уровень доходов жителей, технологический и гуманитарный потенциалы, человеческий и социальный капитал и пр. (Минакир, 2021b).

Для сторонников этой парадигмы промежуточные итоги государственной политики по развитию Дальнего Востока лишь подтверждают закономерный характер их формирования. Ориентация на наращивание внешних для макрорегиона инвестиций по принципу максимизации частного капитала, вложенного на рубль бюджетных средств, без обусловленных отраслевыми и территориальными приоритетами и требований к локализации ренты, закономерно ведет к дальнейшей концентрации экономической деятельности в наименее рискованных и наиболее быстро оборачиваемых и высокодоходных секторах экономики. К примеру, по состоянию на 01.11.2021 доля сырьевых производств, проектов переработки углеводородов, жилищного строительства и предприятий портовой логистики (крупных стивидорных компаний) в структуре заявленных (по соглашениям) инвестиций составляла 63,3%. Это ведет к упрощению экономической структуры (гипертрофия ресурсного сектора), потенциальной потере бюджетной эффективности (неоптимальный уровень господдержки инвестиционных проектов), замкнутости этого высокодоходного контура экономики (слабый индуцированный спрос в региональной экономике) (Кривелевич, 2020; Ломакина, 2020; Минакир, 2021b). Как следствие, не мобилизуется потенциал для эндогенного экономического роста, который и лежит в основе механизма регионального развития.

Перспективы улучшения ситуации в рамках парадигмы «развития» могут быть связаны с тонкой калибровкой и донастройкой действующего инструментария государственной политики, в том числе требуется доработка системы отбора инвестиционных проектов в части введения требований по предпроектной оценке их не столько коммерческой, сколько общественной (социально-экономической) эффективности, разработка механизма диффе-

ренцированной поддержки инвесторов (резидентов преференциальных режимов) в зависимости от ожидаемых эффектов для экономики макрорегиона, внедрение общественного мониторинга реализации инвестиционных проектов и их периодической оценки *in medias res* (в ходе реализации) и *ex post* (по завершении проекта) с возможностью пересмотра условий соглашений о субсидировании, предоставлении льгот и преференций.

Более того, требуются масштабные программы по развитию человеческого и социального капитала – переориентация инвестиционных расходов на отрасли социальной сферы, кардинальное повышение уровня безопасности (начиная от пожаробезопасности и заканчивая общественной), государственные программы по поддержке инициативных проектов в культурной, социальной, экологической и иных гуманитарных сферах жизни, принципиально иные по благоприятности условия развития малого бизнеса и деятельности самозанятых, создание современной, комфортной городской среды проживания и многое другое.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Аганбегян А.Г. Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 3. С. 165–181. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.3.165-181>
- Березина Е. Восток – дело сложное // *Российская газета*. 2020. 10 ноября. URL: <https://rg.ru/2020/11/10/reg-dfo/iurij-trutnev-dalnevostochnyj-gektar-eto-to-chem-ia-gorzhus.html> (дата обращения: сентябрь 2021).
- Бизнес-навигатор по особым экономическим зонам России, 2020. Выпуск 4. М.: Ассоциация кластеров и технопарков России, 2020. 203 с.
- Веприкова Е.Б., Новицкий А.А., Гулидов Р.В. Проблемы повышения бюджетной обеспеченности регионов Дальнего Востока // *Регионалистика*. 2020. Т. 7. № 6. С. 23–38. <https://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.6.23>
- Глава Минвостокразвития Алексей Чекунов: Развитие геостратегических территорий – одна из самых интересных и перспективных миссий в госуправлении / Минвостокразвития России. 2021. 9 сентября. URL: https://minvr.gov.ru/press-center/news/32450/?sphrase_id=2052328 (дата обращения: сентябрь 2021).
- Гуриев С.М. Мифы экономики. Заблуждения и стереотипы, которые распространяют СМИ и политики. М.: Альпина Бизнес Букс, 2012. 312 с.
- Кривелевич М.Е. Административно-налоговые режимы на Дальнем Востоке: взаимодействие инвесторов и государства // *Пространственная экономика*. 2021. Т. 17. № 2. С. 16–33. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.2.016-033>
- Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // *Регион: экономика и социология*. 2012. № 1 (73). С. 3–39.
- Ломакина Н.В. Государственное стимулирование инвестиционной активности в ресурсном регионе: дальневосточный вариант // *Пространственная экономика*. 2020. Т. 16. № 4. С. 68–90. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.4.068-090>
- Минакир П.А. «Восточная государственная социально-экономическая политика»: миссия (не)выполнима? // *Пространственная экономика*. 2021а. Т. 17. № 2. С. 7–15. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.2.007-015>

- Минакир П.А. Дальневосточные институциональные новации: имитация нового этапа // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 7–17. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.1.007-017>
- Минакир П.А. Этапы развития: возможен ли новый переход? // Экономические исследования по проблемам развития Дальнего Востока: науч.-практ. конф. с международ. участием (10–11 ноября 2021 г., г. Хабаровск). 2021b. URL: http://www.ecrin.ru/images/conf/2021/50/Minakir_doklad1.mp4 (дата обращения: ноябрь 2021).
- Минакир П.А., Найденов С.Н. Социальная динамика на Дальнем Востоке: дефицит идей или провал институтов? // Регион: экономика и социология. 2020. № 3 (107). С. 30–61. <https://dx.doi.org/10.15372/REG20200302>
- Об итогах деятельности Минвостокразвития России за 2020 г. и планах на 2021 г. / Минвостокразвития России. 2021. 92 с. URL: https://minvr.gov.ru/upload/iblock/729/doklad-ob-itogakh_pd.pdf (дата обращения: август 2021).
- Развитие экономики Дальнего Востока России: эффекты государственной политики / отв. ред. П.А. Минакир, С.Н. Найденов. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2021. 208 с.
- Совещание по вопросам социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа / Администрация Президента РФ. 2021. 2 сентября URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66577> (дата обращения: сентябрь 2021).
- Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа / Счетная палата РФ. 2021. 18 с. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/gp-2020/GPI-34%20Социально-экономическое%20развитие%20Дальневосточного%20федерального%20округа.pdf> (дата обращения: сентябрь 2021).
- Уточненный годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» за 2020 год / Минвостокразвития России. 2021. URL: <https://minvr.gov.ru/upload/iblock/96a/utoch.god.otchet-gp-dfo-2020.pdf> (дата обращения: ноябрь 2021).

REFERENCES

- Aganbegyan A.G. Development of the Far East: A National Program in the Context of National Projects. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15, no. 3, pp. 165–181. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.3.165-181> (In Russian).
- Berezina E. The East is a Complicated Matter. *Rossiyskaya Gazeta* [Russian Newspaper], 2020, November 10. Available at: <https://rg.ru/2020/11/10/reg-dfo/iurij-trutnev-dalnevostochnyj-gektar-eto-to-chem-ia-gorzhus.html> (accessed September 2021). (In Russian).
- Business Navigator for Special Economic Zones of Russia, 2020. Issue 4.* Moscow, 2020, 203 p.
- Development of the Economy of the Russian Far East: The Effects of the State Policy.* Edited by P.A. Minikir, S.N. Nayden. Khabarovsk: ERI FEB RAS, 2021, 208 p. (In Russian).
- Guriev S.M. *Myths of Economics. Misconceptions and Stereotypes Spread by the Media and Politicians.* Moscow, 2012, 312 p. (In Russian).
- Head of the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic Alexey Chekunkov: The Development of Geostrategic Territories is one of the Most Interesting and Promising Missions in Public Administration.* Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic, 2021, September 9. Available at: https://minvr.gov.ru/press-center/news/32450/?sphrase_id=2052328 (accessed September 2021). (In Russian).
- Krivelevich M.E. Administrative and Tax Regimes in the Russian Far East: Cooperation

- between Investors and the State. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2021, vol. 17, no. 2, pp. 16–33. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.2.016-033> (In Russian).
- Leksin V.N. Territorial Organization of Society and Territorial Structure of a State. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Regional Research of Russia*, 2012, vol. 2, no. 1, pp. 74–79. (In Russian).
- Lomakina N.V. State Incentivizing of Investment Activity in the Resource Region: Far East of Russia Variant. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2020, vol. 16, no. 4, pp. 68–90. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.4.068-090> (In Russian).
- Meeting on Socio-Economic Development of the Far Eastern Federal District*. Administration of the President of the Russian Federation, 2021, September 2. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/66577> (accessed September 2021). (In Russian).
- Minakir P.A. 'Eastern State Socio-Economic Policy': Mission (Not) Possible? *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2021a, vol. 17, no. 2, pp. 7–15. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.2.007-015> (In Russian).
- Minakir P.A. Far Eastern Institutional Novations: Imitation of a New Stage. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15, no. 1, pp. 7–17. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.1.007-017> (In Russian).
- Minakir P.A. Stages of Development: Is a New Transition Possible? *Economic Research on the Problems of Development of the Far East: Scientific and Practical Conference (November 10–11, 2021, Khabarovsk)*, 2021b. Available at: http://www.ecrin.ru/images/conf/2021/50/Minakir_doklad1.mp4 (accessed November 2021). (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).
- On Results of Activities of the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic for 2020 and Plans for 2021*. Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic, 2021, 92 p. Available at: https://minvr.gov.ru/upload/iblock/729/doklad-ob-itogakh_pd.pdf (accessed August 2021). (In Russian).
- Socio-Economic Development of the Far Eastern Federal District*. Accounts Chamber of the Russian Federation, 2021, 18 p. Available at: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/gp-2020/ГП-34%20Социально-экономическое%20развитие%20Дальневосточного%20федерального%20округа.pdf> (accessed September 2021). (In Russian).
- Updated Annual Report on the Implementation and Evaluation of the Effectiveness of the State Program of the Russian Federation 'Socio-Economic Development of the Far Eastern Federal District' for 2020*. Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic, 2021. Available at: <https://minvr.gov.ru/upload/iblock/96a/utoch.god.otchet-gp-dfo-2020.pdf> (accessed November 2021). (In Russian).
- Veprikova E.B., Novitskii A.A., Gulidov R.V. Problems of Fiscal Capacity Increasing in the Regions of the Russian Far East. *Regionalistica [Regionalistics]*, 2020, vol. 7, no. 6, pp. 23–38. <https://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.6.23> (In Russian).

Поступила в редакцию / Submitted: 17.08.2021

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing: 15.11.2021

Принята к публикации / Accepted for publication: 03.11.2021

Доступно онлайн / Available online: 24.12.2021