

Российский Дальний Восток

Программы и стратегии развития российского Дальнего Востока

© 2011

П. Минакир, О. Прокапало

В статье анализируются крупномасштабные программы регионального развития, реализуемые на территории Дальнего Востока, начиная с 1930-х гг. Авторы приходят к выводу о том, что «размытость» целевых установок и распыленность финансовых ресурсов не позволяют решать поставленные задачи. Анализ «Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г.» обнаружил их неконкретность и неизбежность корректировки документа.

Ключевые слова: программа, стратегия, цели, государственное регулирование, российский Дальний Восток.

Российский Дальний Восток, пожалуй, с самого начала его колонизации стал объектом планового регулирования, которое на разных исторических этапах осуществлялось в различных формах. Общим на всех этапах истории экономической колонизации региона являлось то, что большинство из них характеризовались наличием ясно формулируемых (хотя и не всегда публично декларируемых) задач общенационального уровня. Именно необходимость решения этих задач и определяла содержание и инструментарий регулирования.

На каждом этапе колонизации Дальнего Востока инструментарий государственного регулирования сводился к программно-целевому управлению этим регионом. При этом под программно-целевым управлением следует понимать отнюдь не одно только управление экономическими ресурсами и достижение неких экономических целей. Программный принцип в планировании и управлении применялся для решения широкого круга задач — от геополитики до демографии.

Сопоставление механизмов государственного регулирования (целей и средств государственной политики) в отношении Дальнего Востока свидетельствует о том, что каждый раз, когда освоение (колонизация) или развитие этого региона осуществлялось под знаком решения каких-либо государственных задач (то есть почти 90 лет из тех 160,

Минакир Павел Александрович, директор Института экономических исследований ДВО РАН, доктор экономических наук, академик РАН. Тел. (4212) 725–225. E-mail: minakir@ecrin.ru.

Прокапало Ольга Михайловна, ученый секретарь Института экономических исследований ДВО РАН, доктор экономических наук. Тел. (4212) 725–226. E-mail: prokapalo@ecrin.ru.

Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 11–02–00566а.

в течение которых Приамурье и Приморье находятся в составе России), осуществлялась определенная централизация ресурсов для достижения тех или иных экономических или внеэкономических целей¹. Именно такая централизованная концентрация ресурсов для достижения в сложных социально-экономических системах определенных целей, которые не могут быть достигнуты при помощи традиционных методов управления, и является основным признаком и инструментом программно-целевого управления².

На Дальнем Востоке России в течение длительного времени разрабатывались и были реализованы несколько крупномасштабных программ, которые не всегда по форме соответствовали стандартизованным программным документам, но всегда предусматривали концентрацию ресурсов под контролем центрального правительства ради достижения определенной цели (целей)³.

В соответствии с постановлениями Политбюро ЦК ВКП(б) и Совнаркома СССР от 1930 г. в 1930–1940-х гг. реализовывалась *Программа формирования военно-индустриального комплекса* на Дальнем Востоке. Задача заключалась в создании относительно автономного экономического комплекса, который бы обеспечивал решение оборонно-стратегических задач страны. Формально не было разработано целевой программы, но централизованные финансовые и материальные ресурсы, а также мобилизованные людские ресурсы были сконцентрированы в рамках проектов создания предприятий судостроения, черной металлургии, самолетостроения, общего и военного машиностроения, приборостроения, горнодобывающей промышленности. Существенные ресурсы были направлены на развитие железнодорожного транспорта и морских портов. В предвоенное десятилетие в развитие Дальнего Востока было вложено более 6% общесоюзных капитальных вложений (больше была только доля Урала и Южной Украины, где также формировались программы создания крупных индустриальных узлов военно-экономического назначения).

В результате этой первой советской программы военно-индустриального развития Дальнего Востока в регионе был сформирован мощный оборонно-промышленный комплекс со специализацией в судостроении и самолетостроении, а также ресурсодобывающий комплекс, эксплуатирующий наиболее эффективные, в том числе уникальные, природные ресурсы (лесная, рыбная, угольная промышленность, золотодобыча, добыча цветных металлов). Дальнейшее функционирование этих производств всецело определялось способностью поддерживать уровень государственного спроса.

После окончания Великой Отечественной войны именно спросовые ограничения стали основной проблемой для Дальнего Востока, так как финансовые и материально-технические ресурсы были переориентированы на восстановление регионов, наиболее пострадавших в ходе войны, вследствие чего резко снизился уровень инвестиций на Дальнем Востоке. В то же время сырьевые ресурсы, производимые в регионе, испытывали сильную конкуренцию со стороны районов Восточной Сибири, которые готовы были поставлять аналогичные ресурсы. В условиях жестких бюджетных ограничений предпочтение отдавалось, конечно, менее дорогой продукции сибирских районов.

В 1960-е гг., которые характеризуются как период повышения степени комплексного развития территориально-экономических систем, Дальний Восток становится привлекательным как новая сырьевая база для некоторых отраслей промышленности. Это послужило стимулом для принятия ряда постановлений о развитии экономики Дальневосточного экономического района⁴, в результате которых была запущена *Программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области*.

Но ситуация в 1960–1970-е гг. кардинально отличалась от ситуации первой половины XX в. Одним из отличительных моментов являлось умножение целей, подлежащих достижению. Еще одним обстоятельством являлось усиление конкуренции между потенциально приоритетными проектами при одновременном ослаблении централиза-

ции распределения ресурсов, что постепенно привело к конкуренции между ведомствами. Развитие региона все более определялось инерцией ведомственных решений и местных усилий⁵. Все это стало причиной того, что плановые задания по основным социально-экономическим индикаторам не были выполнены в полном объеме.

Следующий опыт применения программного метода планирования для повышения эффективности и конкурентоспособности дальневосточной экономики был связан с принятием в августе 1987 г. *Долговременной государственной программы комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года*.

К тому моменту Дальний Восток представлял собой сырьевую провинцию страны с ярко выраженной монопродуктовой экономикой. Политика государства, направленная на перекачивание доходов от эксплуатации природных ресурсов в государственный бюджет и бюджеты министерств и ведомств, финансирование социальных и инфраструктурных проектов по остаточному принципу, привела к сокращению запасов природных ресурсов, добываемых традиционным способом, и к кризису в общеэкономической и социальной сферах. При помощи этой Программы Правительство пыталось изменить ситуацию за счет централизованного перераспределения капитальных вложений и их структурной переориентации в пользу развития социальной сферы.

В Программе предусматривались принципы, которые были чрезвычайно важны для развития Дальнего Востока:

- выделение целевых средств на развитие социальной сферы в соответствии с нормативами, что позволяло обеспечить к 2000 г., по крайней мере, выравнивание социальных стандартов относительно других регионов страны;

- придание Программе государственного статуса, что позволяло бы целенаправленно выделять средства государственного бюджета на модернизацию производственной базы и инфраструктуры и реализацию основных социальных программ⁶.

Процесс реализации программных намерений предполагалось осуществить в рамках существующей традиционной технологии централизованного планирования через отраслевые министерства и посредством увеличения количества одновременно строящихся объектов инфраструктуры и производства. Но наращивание негативных процессов в экономической и политической жизни страны в конце 1980-х гг., сокращение реальных объемов инвестиций привели к свертыванию программных намерений.

Программные задания не были выполнены практически ни в одной отрасли промышленности: добыча угля составила 82,1% программного уровня, добыча нефти и газа — 69 и 80% соответственно. В отраслях добывающего сектора, с которыми были связаны надежды на экономический рост и выход на международные рынки сбыта, ситуация также складывалась не совсем успешно: вывоз древесины составил 83,6% программного задания, производство пиломатериалов — 96,4%, производство целлюлозы — 71,9%.

Из отраслей народнохозяйственной специализации только в рыбной отрасли был отмечен рост производства, связанный исключительно с поддержанием и увеличением объемов добычи рыбы и морепродуктов в ущерб развитию береговых баз. Это моделировало дальнейшее ухудшение условий развития рыбной промышленности.

Одно из приоритетных направлений в Программе было связано с интенсивным развитием машиностроения, и как следствие, увеличением объемов продукции, востребованной на внутрирегиональном рынке. Эти программные намерения также оказались невыполнимы: доля машин и оборудования, вывозимых за пределы Дальнего Востока, осталась высокой и составляла более 60%, а для отдельных товарных групп — около 90%⁷.

Переход предприятий на самофинансирование не только не улучшил ситуацию, а еще более обострил ее. Недостаток собственных инвестиционных средств не позволял в полной мере осуществлять мероприятия по техническому перевооружению и модерни-

зации производства. Доля ежегодно обновляемой продукции на машиностроительных предприятиях региона не превышала 5–9%, а доля действительно новой, впервые освоенной в СССР продукции составляла только 1,5–2,5%⁸.

В результате машиностроение не стало и не имело шансов стать новым центром региональной экономической динамики. В связи с тем, что и добывающий сектор экономики не в состоянии был стать таким центром, попытка опоры на внутренние возможности по модернизации экономики и развитию социального сектора на Дальнем Востоке не удалась, новые стимулы экономического и социального развития созданы не были.

Невыполнение программных намерений было связано не только с модификацией системы управления в сторону доминирования рыночных принципов распределения ресурсов, а с самой целевой и организационной структурой программы. Отсутствие в программе четких целевых критериев, а также специального организационно-финансового механизма управления, при помощи которого осуществлялось бы согласование целей функционирования и развития хозяйствующих субъектов, контролировалось распределение ресурсов по подпрограммам и участниками программы, стало одним из главных факторов, обусловивших отрицательный опыт реализации данной программы.

В первой половине 1990-х гг. опять предпринимаются попытки изменения политики государства по отношению к Дальнему Востоку. В 1996 г. правительство Российской Федерации принимает постановление *Об утверждении Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы*. Предполагалось, что эта программа поможет реализовать стратегию «возвращения на Тихий океан», которую невозможно осуществить без государственной поддержки.

Генеральной целью Программы было определено максимальное ослабление влияния факторов, препятствующих адаптации региона к условиям рыночной экономики; создание условий для быстрого выхода из кризиса и ускоренного, относительно средних российских показателей, развития в будущем.

Отличие от всех предыдущих программ, размер государственной поддержки не должен был превысить 20–30% всех финансовых средств. Это совершенно не соответствовало классическим условиям программно-целевого планирования, но, напротив, претендовало на формирование традиционного территориального разреза плана социально-экономического развития в новых условиях, отличительной особенностью которых являлась неготовность и нежелание федерального бюджета брать на себя обязательства по реализации целевых установок или даже предпринимать специальные институциональные усилия по обеспечению достижения целей развития региона.

Изначально в качестве основных источников финансирования, предполагалось использовать средства не федерального бюджета, а региональных и местных бюджетов, ресурсов инвестиционных фондов министерств и ведомств, собственных средств предприятий, кредитов отечественных и зарубежных банков, иностранных инвесторов. Это ставило под сомнение выполнение программных намерений, что в дальнейшем было подтверждено реальными событиями. Реальное выделение ресурсов из федерального бюджета в 1996–2000 гг. составило 5,2% от объявленных инвестиционных намерений, а из региональных бюджетов — около 17%.⁹ Инвестиции в программные объекты составили лишь 20% валовых инвестиций, вложенных в экономику региона за 1996–2000 гг.

Провал программных намерений был связан как с недостаточным объемом финансирования, так и с методологическими недостатками, неучтенными на стадии разработки программы. Основными из них являлись: несбалансированность по целям и ресурсам; распыленность финансовых ресурсов на множество конкретных объектов; отсутствие четкой координации программных мероприятий, разбросанных по несвязанным федеральным, отраслевым и субрегиональным программам; отсутствие единого терри-

ториального объекта программы, разделение ее на отдельные не скоординированные по действиям и конкурирующие по ресурсам субъекты Федерации и т.д.

Сложившиеся к 2001 г. изменения экономической и политической ситуации, характеризующиеся прекращением затяжного спада производства, началом формирования новой стратегии геополитического развития России, в которой существенную роль стали играть интересы страны в Северо-Восточной Азии, определили необходимость корректировки программы. В 2002 г. была утверждена новая редакция программы *«Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. и на период до 2010 г.»*¹⁰. Горизонт реализации программы был увеличен до 2010 г. Целевая область программы определена следующим образом: формирование международных транспортных и энергетических коридоров как важнейший элемент восстановления влияния Российской Федерации в зоне Северо-Восточной Азии; повышение эффективности использования морских биологических ресурсов на Дальнем Востоке; оптимизация топливно-энергетического комплекса и придания на этой основе устойчивости социально-экономической системе региона; парирование потенциальной угрозы нерегулируемой внешней миграции за счет закрепления населения в регионе.

Начиная с 2003 г., осуществлялись систематические корректировки этой программы. Но если вначале процесс корректировки заключался исключительно в балансировке планируемых для региона инвестиций с бюджетными возможностями соответствующего года, то в 2004 г. в результате внесенных корректив был изменен сам принцип программного планирования. Вместо поддержки и формирования секторов и направлений, ориентированных на решение стратегических задач региона в целом и Российской Федерации в частности, предполагалось сосредоточить все ресурсы на решении внутренних, текущих проблем субъектов Федерации на Дальнем Востоке. Это фактически аннулировало государственную программу как инструмент среднесрочного стратегического планирования, опять превратив ее в модификацию традиционных планов социально-экономического развития территорий или, как это было в советский период планирования, в планы развития местного хозяйства и социальной сферы.

Формирование новой геополитической стратегии на востоке страны во второй половине десятилетия XXI в., определило необходимость очередной редакции программы. В 2007 г. была утверждена новая версия программы *«Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»*¹¹. В рамках этой программы была утверждена подпрограмма *«Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в АТР»*, направленная на создание современной инфраструктуры для проведения крупных международных мероприятий, в том числе саммита в рамках форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в г. Владивостоке в 2012 году.

Горизонт планирования новой версии Программы был увеличен до 2013 г. Перспективное развитие регионов Дальнего Востока и Забайкалья связывалось с формированием инфраструктуры и созданием благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации. Отличительная особенность новой версии программы заключается в том, что при ее подготовке был реализован принцип централизации финансовых ресурсов, который использовался при разработке программ территориального развития в 1930-х — 1980-х гг.

В 2008–2010 гг. в содержание программы вносились корректировки, связанные с уточнением наименований министерств и ведомств, задействованных в реализации программных мероприятий; вызванные структурными преобразованиями, изменением состава государственных заказчиков; уточнением объема финансовых ресурсов, выделяемых, в основном, на подпрограмму развития г. Владивостока. Структура программных инвестиций по сравнению с первоначальной версией Программы претерпела изменения

в сторону увеличения доли внебюджетных средств, тем не менее, приоритет бюджетного финансирования сохраняется и в настоящее время¹².

Основной объем программных средств (более 60%) планируется освоить в рамках подпрограммы по развитию г. Владивостока, которая полностью направлена на реализацию мероприятий по подготовке и проведению саммита АТЭС в 2012 г. На строительство и реконструкцию объектов транспортной инфраструктуры, энергетики, инженерной инфраструктуры, социальной сферы Дальнего Востока и Забайкалья без учета Подпрограммы запланировано израсходовать 375,6 млрд руб., основной объем которых (более 90%) предполагается получить из государственных источников финансирования (табл. 1).

Таблица 1

Объем и структура инвестиционных ресурсов по Программе в 2008–2013 гг.

	Общий объем, млрдруб.	Бюджетные средства, %	Внебюджетные источники, %
Программа	1038,6	56,8	43,2
Подпрограмма	662,9	36,1	63,9
Без учета Подпрограммы	375,6	93,2	6,8

Источник: О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.: Постановление Правительства РФ от 8 дек. 2010 г. № 1004.

Государство берет на себя обязательства по строительству объектов транспортной, энергетической, социальной инфраструктуры, которые невыгодны или неинтересны для вложения корпоративных средств. Но, с другой стороны, оценивая структуру инвестиций по Подпрограмме, следует заметить, что при желании государство успешно аккумулирует частные инвестиции и направляет их в имиджевые проекты, имеющие общенациональное значение. После завершения строительства объектов, предназначенных для проведения саммита АТЭС, возможно, дальнейшая реализация остальных проектов ляжет исключительно на бюджет. Учитывая дефицитность бюджета, трудно предположить, в каких объемах продолжится финансирование программных мероприятий.

В настоящее время ведется работа по подготовке государственной программы *Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона*, окончательный вариант которой должен быть готов в конце 2011 г.

Таким образом, в течение длительного времени для Дальнего Востока разрабатывались программы регионального развития, которые различались целевыми установками, горизонтами планирования, концентрацией бюджетных финансовых средств и т.д. (табл.2).

Таблица 2

Программы развития Дальнего Востока

Программы	Доминирование финансовых средств	Цели	Результат достижения цели: положительный (+), отрицательный (–)
1. Программа формирования военно-индустриального комплекса	бюджетные	Создание автономного экономического потенциала, способного решать оборонно-стратегические задачи страны	+
2. Программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области.	бюджетные	1. Развитие ускоренными темпами сырьевых отраслей экономики (цветная металлургия, рыбная, лесная, целлюлозно-бумажная и деревообрабатывающая промышленность).	+

Программы	Доминирование финансовых средств	Цели	Результат достижения цели: положительный (+), отрицательный (-)
		2. Создание и развитие комплексированных и вспомогательных производств (нефтедобывающая, газовая, химическая, легкая, пищевая промышленности).	+ -
		3. Развитие энергетической базы на основе использования наиболее эффективных топливных ресурсов.	+ -
		4. Развитие оборонного машиностроения.	+
3. Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г.	бюджетные	1. Создание высокоэффективного народнохозяйственного комплекса, располагающего собственной крупной ресурсной и научно-производственной базой, оптимальной структурой экономики, развитой социальной сферой.	+ -
		2. Развитие в основном за счет собственных ресурсов, за счет включения регионального хозяйства в мировое разделение труда.	-
4. Программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья.			
А. Версия 1996 г.	вне-бюджетные	1. Максимальное ослабление влияния факторов, препятствующих адаптации региона к условиям рыночной экономики; реализация благоприятных предпосылок развития.	-
		2. Создание условий для быстрого выхода из кризиса и ускоренного, относительно средних российских показателей, развития в будущем.	-
Б. Версия 2002 г.	вне-бюджетные	1. Создание экономических условий для устойчивого развития Дальнего Востока и Забайкалья с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации.	-
		2. Формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики Дальнего Востока и Забайкалья и стимулирования программ и проектов международного и приграничного сотрудничества.	-
		3. Развитие социальной сферы, достижение необходимых социальных нормативов, соответствующих специфике Дальнего Востока и Забайкалья	-
В. Версия 2007 г., 2010 г.	бюджетные	1. Формирование инфраструктуры и создание благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики регионов Дальнего Востока и Забайкалья с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности РФ.	На стадии реализации

Эта таблица иллюстрирует известный факт — программно-целевое планирование основано на концентрации и централизации ресурсов, прежде всего финансовых, ради достижения четко формулируемых целей. Это означает, что «размытость» целевых установок и/или распыленность ресурсов обрекают программу на неудачу. Как максимум такая программа превращается в индикативный план социального и экономического развития административно-территориальных образований.

На Дальнем Востоке последней программой, соответствующей по форме, механизмам реализации и способам финансирования признакам программно-целевого планирования, являлась принятая в 1987 г. Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г. Хотя и эта программа уже была отмечена «размытостью» целей. Поэтому даже если бы не произошло прекращения финансирования программы и крушения механизма ее реализации после 1990 г., определенные в программе задачи вряд ли бы были выполнены.

Обе версии последней программы (1996 и 2002 гг.) являлись содержательно не более, чем уступкой политической конъюнктуре, а с точки зрения механизмов управления и финансирования ничего общего с собственно программным планированием не имели. Определенным исключением является версия 2007 г., да и то в части подпрограммы развития города Владивостока. В этой подпрограмме, по крайней мере, четко сформулирована цель — создание комплекса инфраструктурных объектов для проведения в 2012 г. саммита АТЭС. Однако и в данном случае не выполняется основное требование программного метода — централизация ресурсов, почти 64% всех планируемых инвестиций должно быть направлено из «внебюджетных источников» (см. табл.1).

Вероятно, хотя это никак не формулируется в официальных материалах, превращение государственных программ в не более чем подобие планов социально-экономического развития административно-территориальных образований, при этом практически не обеспеченных адекватным финансированием, стало причиной внедрения в технологию государственного регулирования территориальных отношений в России так называемых «Стратегий социального и экономического развития». Главное преимущество с точки зрения государственной политики «стратегий» перед «программами» — отсутствие обязательности их реализации.

Для Дальнего Востока, как и для всех других федеральных округов, также разработана стратегия. Разработаны стратегии и для всех субъектов Федерации, входящих в состав ДФО. Эти стратегии (до 2025 г.) существуют параллельно с действующей программой экономического и социального развития территорий Дальнего Востока и Байкаля.

В Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г.¹³ (далее Стратегия) цель развития формулируется как «...реализация геополитической задачи закрепления населения... за счет формирования развитой экономики и комфортной среды обитания человека, а также достижения среднероссийского уровня социально-экономического развития».

Относительно этой «цели» можно сказать лишь то, что уже было сказано выше относительно критериев и подходов к формированию и построению целевой области стратегических программных документов, — целью это не является, а есть скорее лозунг или призыв. Но проблема не только в этом. Непонятно, что понимается под термином «закрепление населения» и главное, какими методами предполагается решать поставленную задачу, то есть какова же стратегия достижения этой цели? В истории колонизации и развития Дальнего Востока было и принудительное «закрепление» населения в лагерях ГУЛАГа, были массовые мобилизации на стройки в форме комсомольско-молодежных отрядов и движений, население «закреплялось» районными коэффициентами к заработной плате, досрочным выходом на пенсию, массированным созданием но-

вых рабочих мест, льготами на проезд, специальными ценами на продукты первой необходимости и т.п. Какие формы закрепления населения предлагаются в Стратегии—2025, неизвестно.

Не менее загадочна сама посылка в стратегической цели — почему население нужно «закреплять»? Возможно, имеется в виду создание таких условий, а именно условий приложения труда и качества жизни в регионе, которые предопределят выбор населения при определении направления миграции в пользу Дальнего Востока? Однако достижение среднероссийских показателей в статистике вряд ли станет способом сделать населению региона и потенциальным мигрантам такое предложение, «от которого оно не сможет отказаться». А формула «создание комфортной среды обитания человека» предельно неконкретна и лукава, так как абсолютного комфорта не существует, а с каким уровнем комфорта будет сравнивать (и что именно сравнивать) житель региона или потенциальный мигрант — не ясно.

Стратегия предлагает в качестве средства для «закрепления» населения «формирование развитой экономики». Однако, так как при этом не уточняется, каков критерий «развитой» экономики в отличие от «неразвитой», сравним некоторые макроэкономические показатели, приводимые в качестве количественных ориентиров в Стратегии—2025 со средними по Российской Федерации показателями в настоящее время (табл. 3). По этим показателям сравнительный уровень развития Дальневосточного федерального округа в среднем вполне сопоставим со среднероссийским.

Таблица 3

Сравнение индикаторов экономического развития, 2009 г.

Показатели	Российская Федерация	Дальневосточный федеральный округ
Среднедушевые денежные доходы населения, тыс. руб./мес.	16,9	18,3
Потребительские расходы на душу населения, тыс. руб./мес.	11,7	11,5
ВВП/ВРП на душу населения, тыс. руб.1	291,8	239,1
Основные фонды на душу населения, тыс. руб.	581,6	666,1
Капиталоемкость ВВП/ВРП, руб.1 (отношение инвестиций к ВВП/ВРП)	0,21	0,38
Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	56,0	130,0
Оборот розничной торговли на душу населения, тыс. руб.	103,0	92,3

Примечание: ¹ — данные за 2008 г.

Источник: Регионы России: Социально-экономические показатели, 2010. М., 2010.

Среднедушевые денежные доходы на Дальнем Востоке превышают среднероссийский уровень на 8,2%, и на 32–48% показатели по Приволжскому, Сибирскому, Южному федеральным округам. То есть Дальний Восток с точки зрения среднедушевых номинальных доходов не является «замыкающим» регионом, хотя и проигрывает по этому показателю Москве, Санкт-Петербургу, Уралу. Еще больше регион по доходам проигрывает самому себе образца 1990 г., когда превышение номинальных среднедушевых доходов населения над среднероссийским уровнем составляло 30% и более. Но это было связано с различными обстоятельствами, в том числе со структурой занятости и производства, долей государственной собственности, системой налогообложения и распределения доходов бюджета и т.п. Вернуться в прошлое нельзя. Необходимо сконструировать новое адекватное представление о желательном уровне и качестве развития региона. Такое

представление как раз и являлось бы, некоторым образом, измеряемым целевым множеством, но такого представления Стратегия—2025 не предлагает. Впрочем, само по себе множество показателей, характеризующих качество и уровень жизни, все равно не может служить стратегическим ориентиром с точки зрения «стратегии действий», так как нельзя «подарить счастье» и при этом еще его и навсегда зафиксировать. Можно создать условия для достижения и последующего воспроизводства «счастья», но и этого понимания в Стратегии—2025 нет.

Вполне сопоставимы и расходы на душу населения: 11,5 и 11,7 тыс. руб./мес. на Дальнем Востоке и в РФ соответственно. Пониженное значение показателя для Дальнего Востока объясняется повышенной нормой сбережения домохозяйств, что является вполне закономерным явлением. В этом же ряду находятся и сравнительные показатели розничного товарооборота.

Сопоставимы показатели производительности экономики (отношение произведенного объема валового внутреннего продукта для РФ и валового регионального продукта для Дальнего Востока на душу населения). Для Дальнего Востока более низкое значение показателя объясняется иной по сравнению с РФ структурой экономики, в которой гораздо выше удельный вес секторов с пониженной нормой добавленной стоимости. Структурные различия существовали всегда, и в советское время эта разница в пользу РФ была больше.

Значение показателя основных фондов (накопленного физического капитала) в расчете на душу населения выше на Дальнем Востоке. Связано это с тем, что при низкой плотности экономической деятельности гораздо больше нагрузка на единицу территории инфраструктурных систем и в промышленной, и в социальной сферах. В этом же направлении действуют удорожание производства строительно-монтажных работ и более высокая капиталоемкость в добывающем секторе.

В целом можно сказать, что предпосылка Стратегии—2025 о «неразвитости» экономики Дальнего Востока не выдерживает критики и может быть принята лишь в интерпретации «хорошо бы иметь еще более развитую экономику». Против такого тезиса спорить невозможно, но и со стратегией он ничего общего не имеет.

Не менее проблематичным, чем описание целевого блока, является и описание сценариев развития региона, которое предлагается в Стратегии—2025. Вернее, речь идет лишь об одном, «базовом» сценарии, который заключается в следующих пожеланиях:

- *модернизация* социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт, жилищный сектор) — формирование комфортных условий для жизни населения;
- *модернизация* инфраструктурных отраслей, преодоление инфраструктурных ограничений и создание условий для ускоренного экономического развития;
- масштабное технологическое обновление и *модернизация* существующих производств;
- развитие *новых секторов экономики*, обеспечивающих глубокую переработку сырья и максимальное использование преимуществ географического положения;
- *ускоренное* развитие экономических институтов;
- развитие предприятий *инновационной* направленности (космический кластер, авиа- и вертолетостроение, судостроение, инновации в энергетике);
- создание сети локальных инновационно-производственных центров, технопарков (*курсив авт.*).

Против таких намерений возразить невозможно, кроме того, что, во-первых, они с успехом могут быть предложены для любого региона любой страны, а во-вторых, сводка этих знакомых по официальным документам призывов никакого отношения к сценариям не имеет. Сценарий представляет собой описание вероятностных состояний внутренних и внешних факторов и условий функционирования и развития региона в про-

гнозном периоде, что и определяет вероятность конструирования того состояния региональной системы, которое предполагается целевыми установками.

Чрезвычайно важным элементом реализации Стратегии—2025, чему после ее официального утверждения Правительством РФ уделяется пристальное внимание и посвящено уже немало совещаний на федеральном и региональном уровнях, является мониторинг достижения поставленных целей. Как показано выше, эта задача весьма трудновыполнима содержательно в силу неопределенности самих целей, но она трудна и формально, учитывая весьма скудный и предельно общий состав показателей, по которым такой мониторинг может осуществляться (табл. 4).

Таблица 4

Основные индикаторы социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г.

	2005	2009	2025
Уровень доходов населения в месяц, тыс. рублей	8,9	14,3	66,0
Рост реальных доходов населения, % в год по сравнению с предшествующим периодом	—	110,4	110,8
Обеспеченность жильем, кв.м на одного жителя	13	16	32
Доля граждан, живущих в неблагоустроенном жилье, %	26,2	24,9	17,8
Количество крупных образовательных центров федерального значения, единиц	2	3	10
Доля производимой инновационной продукции, % ко всей промышленности	6,2	7,3	16,0
Плотность (густота) автодорог с твердым покрытием, км на 1000 кв. км территории	8,0	8,7	12,9
Плотность (густота) железнодорожных путей, км на 1000 кв. км территории	1,8	1,9	3

Источник: Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р. С. 197–198.

Но даже этот небогатый набор индикаторов успешности Стратегии—2025 заставляет усомниться в возможности содержательного анализа хода реализации документа.

Так, стратегическим ориентиром в области жилищного строительства является увеличение объема ввода жилья, в результате которого обеспеченность жильем к 2025 г. должна составить 32 кв. м на человека. Для достижения такого уровня, при допущении, что численность населения Дальнего Востока останется на базовом уровне, необходимо в 2006–2025 гг. вводить по 8,8 млн. кв. м жилья в год. Фактически за период 2006–2009 гг. было введено 9,4 млн кв. м. общего объема, то есть в среднем 2,2 млн. кв. м жилья в год. Следовательно, в период 2010–2025 гг. ввод 8,8 млн кв. м жилья в год ни в коем случае не позволит достичь планового индикатора.

Невозможно анализировать рост реальных доходов, темпы которых задаются «по сравнению с предшествующим периодом», неясно, что такое предшествующий период для 2025 г., возможно, это 2024 г., но возможно, и предшествующие 15 лет, то есть 1996–2010 гг. В последнем случае стратегию можно считать выполненной, а вот в первом случае она, скорее всего, выполнена не будет, так как в 2008–2010 гг. рост реальных доходов населения в целом по Дальнему Востоку был на уровне 103,2–104,5%¹⁴.

Что подразумевается под показателем «количество крупных образовательных центров федерального значения» в Стратегии не расшифровывается, но если речь идет о крупнейших в регионе университетах, то их количество, включая два созданных федеральных университета в Якутске и во Владивостоке, уже сейчас составляет 11 единиц.

В целом неизбежность корректировки Стратегии—2025 для Дальнего Востока и Байкальского региона очевидна. Задача заключается в том, чтобы новая версия стратегии, которая должна корреспондировать с разрабатываемой государственной программой развития этого мегарегиона до 2018 г., содержала указания на строгие приоритеты в конкретных действиях при выборе направлений инвестирования и институциональных модернизаций не только в рамках собственно регионального выбора, но и в рамках определения приоритетов и характера институциональных воздействий на национальном уровне.

1. См., например: *Минакир П.А., Прокапало О.М.* Региональная экономическая динамика. Дальний Восток. Хабаровск, 2010. С. 35–70; *Минакир П.А.* Экономика регионов. Дальний Восток. М., 2006.
2. См., например: *Минакир П.А.* Экономическое развитие региона: программный подход. М., 1983.
3. См.: *Минакир П.А., Прокапало О.М.* Дальний Восток: реальные стратегии и мнимые программы // Вестник ДВО РАН. 2007. № 5. С. 13–21.
4. О мерах по дальнейшему развитию производительных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 июля 1967 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1966–1968. Т. 6. С. 473–486. В 1972 г. последовало еще одно Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, направленное на усиление ранее принятого и дополнительное развитие оборонных производств на Дальнем Востоке.
5. *Минакир П.А.* Региональные программы и стратегии: Дальний Восток // Регион: Экономика и социология. 2007. № 4. С. 19–31.
6. *Минакир П.А.* Экономика регионов: Дальний Восток. М., 2006. С. 195.
7. Там же. С. 199.
8. Там же. С. 200.
9. Дальний Восток и Забайкалье — 2010. Программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 года. М., 2002. С. 12.
10. Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 и до 2010 года». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 г. № 480 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 19.03.2002 г. № 169).
11. Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». Постановление Правительства РФ от 21.11.2007 г. № 801.
12. *Прокапало О.М.* Дальний Восток России: реализация программных мероприятий в 2010 г. // Пространственная экономика. 2011. № 1. С. 152–165.
13. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.
14. Регионы России. Социально-экономические показатели, 2010. М., 2010; Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в 2010 г. М., 2010.