

УДК 332+338

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА РФ «СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ДАЛЬНОГО ВОСТОКА И БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА»

**П.А. Минакир, О.М. Прокапало**

*Минакир Павел Александрович* – академик, профессор, доктор экономических наук, директор. Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия, 680042. E-mail: minakir@ecrin.ru.

*Прокапало Ольга Михайловна* – доктор экономических наук, ученый секретарь. Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия, 680042. E-mail: prokapalo@ecrin.ru.

Дана оценка проектных версий двух программных документов социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона, подготовленных Министерством регионального развития РФ и Министерством РФ по развитию Дальнего Востока. Показано, что рассмотренные документы не являются программами в классическом смысле, с централизованным и точно ориентированным финансированием проектов, направленных на получение максимальных системных эффектов. Сделан вывод о нечеткости и неконкретности постулируемых целей. Высказано предположение о том, что для разработки программы, которая имеет практический смысл и дает возможность оценки степени достижения цели, необходимо упростить саму исходную систему, обеспечить формализуемость целей и ясность взаимосвязей, исходя из принципа уменьшения разнообразия до размеров минимально необходимого.

*Государственная программа, целевые ориентиры, перспективы, проекты, субъекты РФ, макрорегион, Дальний Восток, Байкальский регион.*

С 2011 г. Правительством Российской Федерации и, в частности, Министерством экономического развития формируется новый инструмент распределения бюджетных средств для реализации определенных целей социально-экономического развития – государственные программы Российской Федерации. В рамках государственных программ (госпрограмм) Министерство финансов РФ планирует распределять до 90% расходов го-

---

© Минакир П.А., Прокапало О.М., 2013

Статья подготовлена при финансовой поддержке проектов ДВО РАН № 12-I-ПЗ1-02, № 12-I-ПЗ1-03.

сударственного бюджета. При этом госпрограммы должны включать в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. В частности, субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ будут выделяться только в рамках госпрограмм Российской Федерации, отражающих реализацию региональных государственных программ.

При этом распределительные новации в очередной раз опережают новации законодательные. В российском законодательстве нет четкого разграничения в понятиях «федеральная целевая программа» и «государственная программа». С позиций управления государственными финансами государственные программы являются инструментом централизованного распределения инвестиционных ресурсов государственного бюджета, а федеральные целевые программы – инструментом расходования выделенных государственных финансовых ресурсов для достижения определенных конечных целей (результатов). Это создает значительные сферы неопределенности, и одной из таких сфер является программа развития Дальнего Востока и Байкальского региона.

Формально до конца 2013 г. действует федеральная целевая программа развития Дальнего Востока и Забайкалья, а также до 2015 г. действует федеральная целевая программа развития Курильских островов. Однако еще в середине 2012 г. Правительством РФ дано поручение разработать государственную программу развития Дальнего Востока и Байкальского региона. Возможно, что «смена жанра» была обусловлена увеличением масштабов планируемых операций, как в пространственном, так и в ресурсном аспектах.

Проекты новой государственной программы были подготовлены сразу в двух ведомствах. В конце 2012 г. Министерством регионального развития РФ был подготовлен проект Государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»<sup>1</sup> [3] (далее – госпрограмма), включившей в ареал развития еще и Иркутскую область и пролонгировавшую программы развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2025 г. С января 2013 г. началась подготовка еще одного, альтернативного, варианта госпрограммы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. При этом окончательный вариант госпрограммы должен быть утвержден по требованию высшего руководства страны уже до конца первого квартала 2013 г. Рассмотрим предлагаемые проекты.

<sup>1</sup> Проект программы размещен на сайте Министерства регионального развития РФ 26 октября 2012 г.

## ВЕРСИЯ МИНИСТЕРСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РФ

В версии Министерства регионального развития РФ госпрограмма представляет собой перечень мероприятий четырех самостоятельных программ:

- «Развитие энергетической инфраструктуры на территории Дальнего Востока и Байкальского региона до 2020 г.»;
- «Развитие транспортной инфраструктуры на территории Дальнего Востока и Байкальского региона до 2020 года»;
- федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (с пролонгацией до 2018 г.) (далее – ФЦП до 2013 г.);
- федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 гг.».

При этом целевые ориентиры госпрограммы фактически не изменились по сравнению с действующей в настоящее время версией ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»:

- закрепление и привлечение населения за счет формирования развитой экономики и условий комфортной социальной системы;
- развитие современной опорной инфраструктуры для обеспечения национальной безопасности и экономической устойчивости;
- интеграция в систему экономических связей стран Азиатско-Тихоокеанского региона за счет соответствующего усиления геополитического влияния РФ.

Министерство регионального развития определило общий объем финансовых ресурсов за счет средств федерального бюджета на весь период реализации госпрограммы (2012–2020 гг.) в размере 2 трлн 41,3 млрд руб. Выделены были также этапы реализации госпрограммы:

- I этап – 2012–2015 гг. – немногим более 45% всех планируемых затрат;
- II этап – 2016–2020 гг. – 55% планируемых затрат.

В среднем за каждый год программного периода, следовательно, предполагается инвестировать из федерального бюджета около 270 млрд руб. в ценах 2012 г. Это значительно больше среднего размера бюджетных инвестиций по ФЦП до 2013 г. (около 100 млрд руб.). Но при этом программные бюджетные инвестиции по ФЦП до 2013 г. проектировались в целом за 2008–2013 гг. на уровне примерно 12% совокупных инвестиций на Дальнем Востоке и в Забайкалье, а программные намерения на 2012–2020 гг. предусматривают, что бюджетные инвестиции в основной капитал составят около 15% совокупных ожидаемых инвестиций для ареала «Дальний Восток и Байкальский регион». Следовательно, «эффект лоции» госпрограммы в контексте развития региона практически остается неизменным.

Логика действующей программы (ФЦП до 2013 г.) Минрегионом была сохранена полностью. В качестве основного сдерживающего фактора развития восточных районов страны по-прежнему признан дефицит транспортных инфраструктурных мощностей. И на дальнейшее развитие транспорта и логистики на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе предложено направить более 35% бюджетных финансовых ресурсов (около 722 млрд руб.). Объяснением такого массивного финансового вливания является стремление создать единую систему эффективных транспортных коммуникаций, отвечающую перспективным потребностям социально-экономического развития макрорегиона.

Перечень объектов транспортной инфраструктуры весьма обширен. Он включает автодорожное и железнодорожное строительство, реконструкцию аэропортов и морских портов.

*Автодорожное строительство* предусматривает мероприятия по формированию опорной магистральной сети автомобильных дорог, увеличение протяженности автомобильных дорог регионального и муниципального значения, плотности автомобильных дорог с твердым покрытием. Исходная посылка программы заключается в том, чтобы сблизить уровень качества и показатели плотности автодорожной сети по сравнению с другими федеральными округами Российской Федерации, а также обеспечить связь между социально-экономическими центрами Дальнего Востока. Каркас будущей системы автодорог образуется автомагистралями «Амур» (Чита – Хабаровск), «Усури» (Хабаровск – Владивосток), «Лена» (Невер – Якутск), «Колыма» (Якутск – Магадан). Проект госпрограммы предполагает продолжить строительство новых и реконструкцию отдельных участков этих магистралей, комплекс мероприятий по которым проводился и по ФЦП до 2013 г.

Субъекты РФ крайне заинтересованы в развитии автодорожной сети, и особенно на направлениях движения экспортных грузов. Одним из проектов в этом направлении является создание на российско-китайской государственной границе (Хабаровский край) постоянного грузо-пассажирского пункта пропуска Хабаровск (остров Большой Усурийский) – Фуюань и строительство автодорожного моста через протоку Амурская, ввод в эксплуатацию которого позволит расширить внешнеэкономические связи с северными провинциями Китая и направить грузы в порты Ванино и Советская Гавань, а также в западные районы<sup>1</sup>.

Для организации круглогодичного грузового сообщения на действующем пограничном пункте пропуска Благовещенск – Хэйхэ (КНР) в проект про-

<sup>1</sup> Этот проект, впрочем, можно считать заведомо исключенным из будущей программы, так как принято официальное решение ограничиться на этом пропускном пункте только пассажирским движением.

граммы включено (в очередной раз) строительство мостового перехода через р. Амур в районе городов Благовещенск и Хэйхэ.

Для транспортного обеспечения проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов зоны Байкало-Амурской магистрали, строительства каскада гидроэлектростанций на реке Витим проект госпрограммы предусматривает реконструкцию и развитие сети автомобильных дорог в Амурской области, Республике Саха (Якутия), Республике Бурятия.

Реализация проектов по строительству автодорог в Магаданской области должна, по мысли авторов проекта госпрограммы, завершить формирование нового автотранспортного коридора, соединяющего регионы Дальнего Востока и Восточной Сибири (Усть-Кут (Иркутская область) – Мирный (Республика Саха (Якутия) – Якутск – Магадан – автодорога «Колыма» – Анадырь (Чукотский автономный округ).

В качестве приоритетных проектов транспортной подпрограммы также упоминается формирование опорной сети автомобильных дорог в пределах Чукотского автономного округа с целью обеспечения доступа к месторождениям полезных ископаемых и формирование межрегиональных транспортных коридоров.

Проекты, связанные с *железнодорожным транспортом*, направлены на дальнейшее развитие генеральной идеи программы до 2013 г. – создание масштабного транзитного каркаса на востоке страны. Важнейшие проекты в этом направлении:

- завершение строительства железной дороги до г. Якутска с совмещенным автомобильно-железнодорожным мостом через р. Лену, результатом станет соединение центральных районов Республики Саха (Якутия) и ее столицы г. Якутска с железнодорожными магистралями России;
- строительство железнодорожной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» посредством соединения планируемых к строительству промышленных предприятий по добыче и переработке природных ресурсов с Транссибирской и Байкало-Амурской железнодорожными магистралями;
- строительство железнодорожного мостового перехода через р. Амур в районе населенного пункта Нижнеленинское (Еврейская автономная область) и г. Тунцзян (КНР), реконструкция железнодорожной линии Биробиджан – Ленинское (Еврейская автономная область);
- развитие железнодорожной инфраструктуры регионального и местного значения, переход на современный электрифицированный подвижной состав, строительство и реконструкция железнодорожных вокзалов.

Проекты развития транспортной инфраструктуры связаны преимущественно с наращиванием экспортного транзитного потенциала региона. С

этой точки зрения железнодорожные и автодорожные проекты способны оправдать вложенные в них средства только в случае соответствующего развития выходных пунктов для экспортных грузов, которыми являются морские порты. На дальневосточном побережье Россия имеет 25 морских торговых и 5 рыбных портов [7]. Наиболее крупные из них (Владивосток, Находка, Восточный, Ванино, бухта Троицы, Посыет) имеют прямой выход на железнодорожную и автомобильную магистрали и являются базовыми для создания транспортно-логистических узлов. Проект госпрограммы эксплуатирует эти естественные возможности в форме проектирования нескольких *особых экономических зон портового типа*:

- создание в Хабаровском крае в бухтах Ванино, Мучке, заливе Советская Гавань Ванино-Советско-Гаванского транспортно-промышленного узла, в том числе первой в России портовой особой экономической зоны (ПОЭЗ) «Советская Гавань», специализированной на международном многопрофильном портовом сервисе и судоремонте, а также переработке водных биологических ресурсов, обслуживании зерновых и контейнерных терминалов, мощностей по перевалке генеральных грузов; к 2025 г. ПОЭЗ «Советская Гавань» будет представлять собой многоотраслевой портово-экономический комплекс с грузооборотом до 35 млн т в год [2];

- создание особой экономической зоны портового типа на базе пос. Восточный (г. Находка) со специализацией на перевозках по международным транспортным коридорам и эксплуатации контейнерной региональной транспортно-логистической системы;

- создание на базе Невельского морского рыбного порта (Южный Сахалин) с круглогодичной навигацией и развитыми железнодорожными и автомобильными подходами особой портовой зоны, специализирующейся на переработке морских биопродуктов и сервисном обслуживании судов.

Для обеспечения роста грузооборота в каботажных перевозках проект программы предусматривает реконструкцию объектов инфраструктуры в морских портах Петропавловска-Камчатского, Магадана, Анадыря, Певека, Беринговского, Холмска, Корсакова, Невельска). В прибрежных зонах планируется восстановить инфраструктуру регулярного пассажирского морского сообщения.

Проектом госпрограммы продолжается декларирование давно дискредитировавшей себя, но по-прежнему упорно пропагандируемой идеи создания *зон опережающего экономического развития*:

- природно-ресурсная зона Байкало-Амурской магистрали (Амурская область);

- Приамурская аграрно-индустриальная зона (территории Еврейской автономной области и Хабаровского края);

- космическая зона (г. Свободный, Амурская область);
- Благовещенская туристско-рекреационная зона (Амурская область);
- Байкальская туристско-рекреационная зона (Республика Бурятия);
- Корякская горнодобывающая зона (Камчатский край);
- Авачинская агломерация и Западно-Камчатская зона (Камчатский край);
- Бурятская индустриальная зона (Республика Бурятия);
- Северо-Сибирская индустриальная зона (Иркутская область);
- Байкальская особая экономическая зона (Иркутская область);
- Северо-Сахалинская, Южно-Сахалинская, Курильская зоны (Сахалинская область);
- Анадырская зона (Чукотский автономный округ).

*Модернизация и развитие энергетической инфраструктуры* традиционно для дальневосточных программ является одним из наиболее насыщенных разделов:

- строительство Якутской ГРЭС-2;
- строительство ЛЭП 220 кВ (Мирный – Сунтар – Нюрба; Мирный – Ленск – Пеледуй – Киренск; Ленск – Олекминск – Алдан, Сунтар – Олекминск), предназначенных для электроснабжения объектов трубопроводной системы Восточная Сибирь – Тихий океан;
- строительство ЛЭП 220 кВ (Майя – Хандыга – Развилка – Нежданинская – Усть-Нера – Колымская ГЭС) для обеспечения освоения Колымской золоторудной провинции в границах Республики Саха (Якутия) и Магаданской области;
- объединение Западного и Южного энергорайонов Республики Саха (Якутия), а также Западного энергорайона с севером Иркутской области;
- развитие Советско-Гаванского энергорайона (строительство теплоэлектроцентрали в г. Советская Гавань, ЛЭП 220 кВ Комсомольск – Советская Гавань);
- создание сетевой инфраструктуры для обеспечения экспорта электроэнергии в страны Азиатско-Тихоокеанского региона (строительство ЛЭП 220 кВ Тында – Сквородино – Ключевая – Магдагачи, Зейская ГЭС – Магдагачи, Нижне-Бурейская ГЭС – Архара, Нижне-Зейская ГЭС – Амурск, Нижне-Зейская ГЭС – Новокиевка в Амурской области);
- развитие энергетической инфраструктуры, обеспечивающей эксплуатацию высокодоходных месторождений полезных ископаемых (ЛЭП 220 кВ Нижне-Зейская ГЭС – Гаринский ГОК, Призейская – Эльгауголь) – для обеспечения освоения Гаринского месторождения железных руд и развития Эльгинского месторождения каменных углей в Амурской области; строительство Усть-Среднеканской ГЭС и Северо-Эвенской ТЭЦ с

ЛЭП 220 кВ Оротукан – Палатка – Центральная и Усть-Среднеканская ГЭС – Дукат для освоения угольных месторождений Арылахской и Омолонской перспективных площадей; ЛЭП 220 кВ Берелех – Омчак, Усть-Омчуг – Омчак, Ягодное – Берлех для электроснабжения рудника им. Матросова; ЛЭП 110 кВ Магадан – Ланковское и Магадан – Ола – Мелководненское для обеспечения освоения Ланковского и Мелководненского месторождений бурых углей в Магаданской области; строительство ЛЭП 110 кВ Комсомольское – Майское, Купол – Песчанка, Анадырь – Беринговский для обеспечения освоения золоторудных месторождений Майское, Двойное и Купол, месторождений меди Песчанка, Беринговского угольного бассейна в Чукотском автономном округе; строительство ЛЭП 220 кВ Таксимо – Чара, Чара – Тында, а также подстанций (220 кВ) «Удокан» и «Чинья» для развития энергетической инфраструктуры горнодобывающей промышленности на севере Забайкальского края.

В области *агропромышленного комплекса* проектом госпрограммы декларируется перевод животноводства на промышленную основу. Это должно быть обеспечено, по мнению разработчиков, за счет технической и технологической модернизации скотоводческих ферм, повышения доли рентабельных культур в структуре посевных площадей, а также внедрения инновационных разработок на сельско- и рыбохозяйственных предприятиях.

Настойчивые декларации развития сельскохозяйственного производства не подкреплены сколько-нибудь оригинальными идеями. По-прежнему упор предлагается сделать на развитии животноводства молочного и мясного направления за счет реконструкции имеющихся и строительства новых животноводческих комплексов практически во всех субъектах РФ на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири.

Не выглядит новой также идея создания «соевого кластера» и увеличения производства зерна в Приамурской аграрно-индустриальной зоне, территориально тяготеющей к Зейско-Буреинской равнине, и на этой основе переработка зерна и сои, создание дополнительных мощностей по производству муки, круп, соевого масла, комбикормов, спирта.

Признание приоритетным направлением организации на территории Сахалинской области морского биотехнопарка, предусматривающим создание береговых комплексов по воспроизводству молоди морских беспозвоночных на Курильских островах и в южной части о. Сахалин, а также эксплуатация прибрежных акваторий Магаданской области и Чукотского автономного округа (морской зверобойный промысел, продукция которого после глубокой переработки будет потребляться в фармакологическом, косметологическом, мясном, кожевенном производствах) также повторяет многократно объявленные намерения в этой области. Сравнительно новым направлением

(повторяющим общую задачу формирования биотехнологических производств) является проектируемое создание центра биотехнологий для производства нелекарственных оздоровительных средств из биологических ресурсов Охотского моря.

Естественно, особым приоритетом выделяется в проекте госпрограммы *сохранение и рост численности трудовых ресурсов*, особенно высококвалифицированных специалистов. Хотя естественность этого приоритета распространяется только на Дальний Восток, для которого программы заселения (стимулируемого и принудительного) являлись обязательным атрибутом колонизации и последующей индустриализации. В отношении Байкальского региона, который является частью Сибирского федерального округа, напряженность ситуации с увеличением численности населения представляется, по меньшей мере, спорной. Впрочем, и для собственно Дальнего Востока настойчивые аргументы катастрофичности ситуации с численностью населения и нехваткой трудовых ресурсов для будущего ускоренного развития вовсе не являются само собой разумеющимися.

Как правило, главным аргументом является то, что в течение длительного времени население Дальнего Востока России сокращается. Действительно, в период между переписями населения 1989 г. и 2010 г. численность населения сократилась почти на 22% (табл. 1). Но сокращение численности населения происходило не только на Дальнем Востоке.

Таблица 1

## Изменение численности населения между переписями, %

Федеральный округ	1989–2002 гг.	2002–2010 гг.
Российская Федерация	–1,3	–1,6
Центральный	0,2	1,2
Северо-Западный	–8,3	–2,8
Южный	5,4	–0,8
Северо-Кавказский	4,4	6,3
Поволжский	–1,9	–4,0
Уральский	–1,2	–2,4
Сибирский	–4,8	–4,0
Дальневосточный	–15,8	–6,0

Источник: [4].

Соревноваться по условиям жизни с Южным округом, демографическим параметрам с Северо-Кавказским округом, перспективам на рынке труда и уровнем ожидаемых доходов с Центральным округом (главным образом с Москвой и Московской областью) – задача фантастическая. Как известно,

программы заселения в царской России и наращивания числа рабочих рук в СССР основывались на двух «китах» — массовом создании рабочих мест и создании ощутимого преимущества по уровню дохода и системе льгот в северных районах. Оба инструмента либо отсутствуют в настоящее время, либо диктуют необходимость возврата к технологиям командной экономики.

Тем не менее госпрограмма в очередной раз декларирует возможность решения проблемы наращивания численности населения за счет «преодоления существующих диспропорций и отставания во всех отраслях социальной сферы (образование, здравоохранение, жилищное строительство, культура, спорт и т. д.)». При этом перечень предлагаемых для решения этой задачи мероприятий весьма тривиален:

- развитие социальной инфраструктуры; повышение доступности дошкольного образования;
- обеспечение жителей региона комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами;
- повышение доступности дошкольного образования;
- обеспечение кадрами рабочих профессий за счет восстановления объемов начального профессионального образования, в том числе за счет создания корпоративных образовательных учреждений начального профессионального образования;
- приведение структуры специальностей в системе среднего и высшего профессионального образования в соответствие со структурой спроса на труд, в частности, ориентируясь на спрос в области космических технологий, нефтегазохимии, морской биотехнологии, энергетики, телекоммуникаций и т. д.;
- создание на базе федеральных университетов (в городах Владивосток и Якутск), а также в других высших учебных заведениях региона сектора экспорта образовательных услуг;
- создание специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи;
- формирование и модернизация объектов культурной инфраструктуры, современного досуга и спорта.

По существу все эти мероприятия с представлением о программах вообще, тем более программах федерального уровня, ассоциируются в малой степени. Подобные мероприятия не просто характерны, но обязательны для системы текущего планирования в рамках государственной и муниципальной политики, выполнения социальных мандатов. Каждый проект из приведенного перечня в случае строго заданных специальных параметров количественного или качественного характера может стать отдельной программой. Возможно, что формируется целая система конкретных программ, если для этого достаточно ресурсов.

Практически определить, как изменится социально-экономический облик Дальнего Востока и Байкальского региона в результате реализации декларируемых в проекте госпрограммы мероприятий, невозможно. Даже прогнозные значения макроиндикаторов указаны не в целом по госпрограмме, а в разрезе отдельных федеральных целевых программ. Как отмечалось выше, это является основной особенностью госпрограммы как финансовой и институциональной оболочки комплекса федеральных целевых программ, трактуемых разработчиками как «программно-целевые инструменты программы».

Судить о результирующих показателях проектов госпрограммы можно только по отдельным параметрам макроэкономического характера и отраслевым индикаторам для ФЦП развития Дальнего Востока и Забайкалья (табл. 2) и ФЦП развития Курильских островов (табл. 3).

Таблица 2

**Прогнозные показатели ФЦП «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 г.»**

Показатель	2012	2014	2018	2012–2018
Валовой региональный продукт, млрд руб.	1584,3	4395,2	6489,2	—
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования, млрд руб.	85,0	1281,8	2053,9	8333,7
Прирост протяженности автомобильных дорог регионального и муниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, км	—	282,4	1339,6	—
Количество введенных в эксплуатацию после реконструкции аэропортов, осуществляющих внутрирегиональные перевозки, ед.	—	2	8	19
Прирост производственной мощности российских портов, млн т в год	—	—	10,2	12,0
Строительство объектов топливно-энергетического комплекса, % от запланированного на 2014–2018 гг. объема	—	34,5	100,0	—
Удельный вес жилой площади населенных пунктов, оборудованной канализацией, %	—	72,6	76,3	—
Удельный вес жилой площади населенных пунктов, оборудованной водопроводом, %	—	75,2	76,6	—
Удельный вес жилой площади населенных пунктов, оборудованной отоплением, %	—	75,2	77,3	—
Ввод в действие больничных учреждений, коек	—	—	3666,0	8766,0
Ввод в действие общеобразовательных учреждений, мест	—	400,0	6585,0	15 275,0
Ввод в действие дошкольных учреждений, мест	—	140,0	1050,0	4942,0
Единовременная пропускная способность спортивных сооружений, чел.	—	—	576	—
Количество введенных культурных центров и учреждений, ед.	—	—	3	16

Однако степень достоверности оценок не может быть с уверенностью подтверждена, так как в проекте госпрограммы расшифровка источников и размеров финансирования в разрезе этапов и проектов присутствует не в полном объеме. Это относится и к ФЦП развития Курильских островов (Сахалинская область). Указанные показатели результативности этой программы не сводимы с предыдущей (табл. 3). Показатели результатов реализации проектируемых ФЦП по развитию транспорта и энергетики просто отсутствуют.

Таблица 3

**Прогнозные показатели ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 гг.»**

Показатель	2012	2013	2014	2015
Прирост объема промышленной продукции, %	161,8	187,6	205,6	227,4
Налоговые поступления от рыбохозяйственного комплекса в бюджеты всех уровней, млн руб.	510,0	570,0	620,0	680,0
Улов рыбы, тыс. т	142,9	157,3	147,1	157,0
Численность населения трудоспособного возраста, тыс. чел.	14,5	14,5	14,5	14,5
Объем инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	124,2	144,5	188,3	206,0
Объем иностранных инвестиций в экономику Курильских островов, млн долл. США	2,7	3,1	3,3	3,5
Строительство объектов топливно-энергетического комплекса, %	24,9	59,9	91,5	100,0

**ВЕРСИЯ МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО РАЗВИТИЮ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

Очевидные изъяны подготовленного Министерством регионального развития РФ проекта государственной программы, а также приверженность к гипотезе о наличии прямой зависимости между объемом государственных инвестиций и уровнем развития региона побудили Минвостокразвития РФ выступить с альтернативным проектом госпрограммы развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 г. с пролонгацией до 2025 г. К настоящему времени данный проект все еще находится в стадии разработки и согласований. Однако о некоторых параметрах госпрограммы можно судить на основании проекта, который обсуждался на заседании Координационного совета по экономическим вопросам межрегиональной ассоциации

экономического взаимодействия субъектов РФ «Дальний Восток и Забайкалье» в январе 2013 г. в Москве, а позднее на заседании Общественного совета в феврале 2013 г. в Хабаровске.

Структура проекта госпрограммы Минвостокразвития кардинально отличается от рассмотренного выше документа. В состав госпрограммы включены практически все федеральные целевые программы, которые реализуются или будут реализовываться в этот период на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе. В связи с этим значительно расширен перечень подпрограмм, включенных в проект:

- Повышение эффективности экономики Дальнего Востока и Байкальского региона.
- Минерально-сырьевой комплекс (в т. ч. нефтегазодобыча).
- Развитие лесопромышленного комплекса.
- Развитие рыбоперерабатывающего комплекса.
- Развитие агропромышленного комплекса Дальнего Востока и Байкальского региона.
- Развитие туризма на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе.
- Развитие энергетической инфраструктуры.
- Развитие транспортной инфраструктуры.
- Создание условий для комфортного проживания населения на территории Дальнего Востока и Байкальского региона, в том числе обеспечение устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера.
- Обеспечение экологической безопасности и охрана окружающей среды.
- Научное и кадровое обеспечение реализации государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года».
- Совершенствование нормативной правовой базы, обеспечивающей условия ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона.
- Развитие зоны Байкало-Амурской железнодорожной магистрали.
- Развитие приграничного сотрудничества.
- Обеспечение реализации государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года».

Целевые ориентиры сформулированы также отличным образом. Сравнение двух подходов к определению целей развития дано в таблице 4.

Если первая цель практически повторяется, то вторая претерпевает существенную модификацию, акцентируя внимание на диверсификации экономики за счет «высокотехнологичных производств с высокой добавленной стоимостью». В этом просматривается некоторое влияние ранее опубликованного долгосрочного прогноза и сценарного проектирования для Дальнего

Востока до 2030 и 2050 гг. [5; 7, с. 475]. Однако предупреждения о наличии явных ограничений и неоднозначном характере структурных модификаций полностью проигнорированы.

Ускоренное развитие трактуется как превышение среднегодовых темпов роста ВРП макрорегиона «Дальний Восток и Байкальский регион» над среднегодовыми темпами роста ВВП РФ на 1,5 процентных пункта. То есть, учитывая закладываемый в проекте госпрограммы среднегодовой темп роста ВРП для макрорегиона на уровне 107% (табл. 4), среднегодовой темп роста ВВП для РФ предполагается на уровне 105,5% в период 2012–2025 гг. Завышение ожидаемых параметров роста национальной экономики в связи, очевидно, с предположением об отсутствии в рассматриваемом прогнозном периоде рисков циклических спадов обуславливает существенное завышение проектируемых темпов развития для самого региона.

Таблица 4

**Цели развития Дальнего Востока и Байкальского региона в двух версиях госпрограммы**

Версия Минрегиона РФ	Версия Минвостокразвития РФ
Закрепление и привлечение населения за счет формирования развитой экономики и условий комфортной социальной системы	Кардинальное улучшение социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона, создание условий для закрепления постоянного населения и обеспечение миграционного прироста, прежде всего за счет квалифицированных специалистов. Обеспечение на территории макрорегиона средневропейского уровня жизни населения
Развитие современной опорной инфраструктуры для обеспечения национальной безопасности и экономической устойчивости	Формирование условий для ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона и превращение его в конкурентоспособный макрорегион с диверсифицированной экономикой, в структуре которой преобладают высокотехнологичные производства с высокой добавленной стоимостью
Интеграция в систему экономических связей стран Азиатско-Тихоокеанского региона за счет соответствующего усиления геополитического влияния РФ	—

Вся система задач, которые декларируются в качестве основных в рассматриваемом проекте, сводится к следующему:

- преодоление структурных диспропорций путем модернизации обрабатывающей промышленности, развития сектора услуг с высокой добавленной стоимостью и внедрения технологических инноваций во всех видах деятельности;
- опережающее развитие инфраструктурного каркаса макрорегиона посредством масштабного строительства новых транспортных коммуникаций и энергетических мощностей и сетей;

- обеспечение особых условий формирования благоприятного инвестиционного климата с использованием бюджетных, налоговых, таможенных и тарифных преференций;
- значительный рост объемов торгово-экономического обмена Дальнего Востока и Байкальского региона со странами Азиатско-Тихоокеанского региона;
- рост объемов жилищного строительства с увеличением доли малоэтажного и индивидуального строительства;
- модернизация систем здравоохранения, образования, культуры, отраслей сферы услуг;
- обеспечение устойчивого развития коренных малочисленных народов Дальнего Востока и Байкальского региона, в том числе за счет развития традиционного природопользования.

Все эти задачи и корреспондирующие с ними мероприятия предполагается реализовывать в три этапа: I этап – 2013–2015 гг. (синхронизированный с трехлетним бюджетным планом на 2013–2015 гг.); II этап – 2016–2018 гг.; III этап – 2019–2025 гг.

При этом общий объем затрат на реализацию госпрограммы оценивается в 13,5 трлн руб. [1]. Учитывая, что совокупный объем инвестиций в основной капитал в период 2012–2025 гг. предполагается на уровне 28–30 трлн руб. (табл. 5), доля инвестиций в программные мероприятия оказывается существенно выше, чем в случае действующей ФЦП до 2013 г. и проекта Минрегионразвития. Это отражает весьма определенный директивно-плановый крен разработчиков и идеологов проекта госпрограммы, полагающих, что более половины всех инвестиций в экономику региона вполне возможно привязать к программным мероприятиям. В противном случае оценку общего объема ожидаемых инвестиций следовало бы существенно скорректировать в сторону увеличения.

Наиболее крупными программными мероприятиями, направленными на повышение эффективности экономики Дальнего Востока и Байкальского региона, является формирование и развитие в южной части Дальнего Востока территориально-производственных кластеров различной специализации. По мнению разработчиков госпрограммы, на данной территории существуют условия для развития следующих взаимосвязанных производств: нефтегазопереработки (Приморский край), авиастроения (Хабаровский, Приморский край), судостроения (Приморский край), автомобилестроения (Приморский край), космического кластера высоких технологий (Амурская область). Все эти перечисленные «кластеры» основаны на государственных корпорациях. Из этого можно сделать вывод, что проект программы ориентируется на воссоздание государственной экономики в регионе. Это – наиболее легкий

вариант, но в таком случае развитие региона возвращается в эпоху постановлений ЦК КПСС, что явно диссонирует с идеей создания конкурентоспособной экономики.

Перспективное развитие минерально-сырьевой базы Дальнего Востока и Байкальского региона связано с осуществлением поисковых геологоразведочных работ по открытию новых провинций дефицитных твердых и жидких полезных ископаемых; формированию и освоению минерально-сырьевых центров роста (Удокано-Становой, Забайкальский, Амуро-Транссибирский, Яно-Колымская золоторудная провинция) и строительству на этих территориях предприятий металлургических производств по выпуску продукции глубокой переработки, востребованной на внутренних и внешних рынках, в частности, в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Для реализации мегапроекта предполагается привлечение средств частных инвесторов на принципах государственно-частного партнерства.

Высокозатратные по стоимости и фантастические по замыслу проекты планируется реализовывать в рамках подпрограммы по развитию транспортной инфраструктуры.

Одним из таких проектов является строительство моста на о. Сахалин с минимальной расчетной стоимостью 2 млрд долл. США. Как отмечают разработчики госпрограммы, основная задача заключалась в подготовке «дорожной» карты с максимальным количеством проектов, реализация которых возможна в средне- и долгосрочной перспективе. Как отмечают эксперты, мегапроект строительства моста на о. Сахалин является не коммерческим, а социально-политическим и решение о его реализации будет приниматься правительственными органами в зависимости от политических, экономических, финансовых и прочих факторов, но не ранее 2020 г. [6].

В отдельный блок выделены мероприятия по совершенствованию нормативно-правовой базы, обеспечивающей условия ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона, которые касаются сферы привлечения инвестиций, ценовой, тарифной, бюджетной, налоговой, таможенной, промышленной, транспортной, энергетической, социальной, демографической, межнациональной политики, продовольственной безопасности, природопользования и экологии.

В результате осуществления всех запланированных намерений к концу действия госпрограммы (2025 г.) индекс роста валового регионального продукта по сравнению с 2011 г. должен вырасти в 2,6 раза, а объема промышленного производства – в 1,8 раза (табл. 5). Доля региона в экономике России по показателю ВРП/ВВП должна увеличиться с 8,6 до 10,4%, произойдет значительный (в 3,8 раза) рост инвестиций за счет использования всех источников финансирования (государственных, частных, иностранных). При

реализации мероприятий, направленных на развитие как традиционных видов деятельности, так и высокотехнологичных производств в добывающей и обрабатывающей промышленности, повышение качества жизни населения, развитие производственной и социальной инфраструктуры, ожидается увеличение численности населения макрорегиона более чем на 1,5 млн человек.

Таблица 5

**Прогнозные показатели Государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года»**

Показатель	2011	2015	2020	2025
Численность населения, млн чел.	10,761	11,3	11,8	12,4
Темп роста объема ВРП (2011 г. – 100), %	100,0	131,6	191,4	257,7
Доля региона в структуре ВРП России, %	8,6	9,3	9,9	10,4
Темп роста объема промышленного производства (2011 г. – 100), %	100,0	116,7	146,2	176,7
Доля обрабатывающих производств в структуре ВРП, %	8,1	8,0	8,2	8,4
Темп роста инвестиций (в сопоставимых ценах) (2011 г. – 100), %	100,0	155,5	273,6	380,2
Норма накопления в ВРП, %	37,4	43,0	51,7	53,6
Энергоемкость ВРП (2011 г. – 100), %	100,0	92,2	76,1	69,9
Доля региона в доходах консолидированного бюджета РФ, %	3,7	4,0	4,3	4,5
Темп роста экспорта (2011 г. – 100), %	100,0	137,0	209,5	296,3
Ввод жилья, тыс. м <sup>2</sup>	3271,6	9500,0	13 662,7	15 186,4
Уровень заработной платы к среднему по России, %	112,1	121,0	127,9	133,0

В действительности ни один из рассмотренных проектов не является программой в классическом смысле, когда государственные ресурсы или ресурсы из иных источников, но обязательно централизованные и точно ориентированные, направляются на финансирование таких проектов, объектов или сфер деятельности, которые в состоянии обеспечить максимальные системные эффекты. Это объясняется и тем, что допустимый региональный и отраслевой масштаб для применения программно-целевого планирования явно превышен. Объектом программной разработки является сложная экономическая система, в состав которой входят все субъекты РФ Дальневосточного федерального округа (Республика Саха (Якутия), Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Сахалинская, Магаданская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ) и дополнительно несколько субъектов РФ Сибирского федерального

округа (Республика Бурятия, Забайкальский край, Иркутская область). Это обширный макрорегион с объективно высокодифференцированными географическими, природными, социальными, экономическими условиями. В пределах такого региона (который можно трактовать как регион только в политическом контексте, но никак не в смысле экономического региона) очень сложно внедрить механизм согласования, во-первых, программы развития макрорегиона и федеральных программ развития отраслей экономики (включая инфраструктурные отрасли), во-вторых, программы развития макрорегиона и программ социально-экономического развития субъектов РФ, в-третьих, программ развития субъектов РФ и программ муниципальных образований.

Избежать нечеткости и неконкретности постулируемых целей невозможно, если определять перспективное поведение очень сложной системы, не имея возможности явным образом выделить взаимосвязи и состояние в ней. Для разработки программы, которая имеет практический смысл и дает возможность оценки степени достижения цели, необходимо упростить саму исходную систему, обеспечить формализуемость целей и ясность взаимосвязей, исходя из принципа уменьшения разнообразия до размеров минимально необходимого. В данном случае нечеткость выделения программного региона только усложнила задачу построения целевого блока и не позволяет сказать, что реализация или нереализация того или иного проекта приведет к выполнению или невыполнению заявленных целей.

Поэтому представленные проекты являются декларативными документами, имеющими явно видимый общественно-политический и административно-карьерный смысл, но в минимальной степени соответствующими статусу региональных проектировок. Долговременные перспективы развития субъектов РФ на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири будут определяться, исходя из логики формирующихся коалиционных интересов финансовых групп и вертикально интегрированных корпораций (отечественных и иностранных), а будущая госпрограмма должна выполнять важную функцию институциональной и финансовой оболочки, обеспечивающей реализацию этих интересов.

Поэтому окончательная версия государственной программы, которая должна быть представлена для утверждения правительством и Президентом РФ к концу марта 2013 г., скорее всего, будет отражать уже реально сформировавшиеся интересы и намерения наиболее крупных финансовых и промышленных игроков на тихоокеанском направлении российской экономической политики.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. *Ишаев В.* Дальний Восток должен развиваться более быстрыми темпами // Официальный сайт Пресс-центра Постоянного представительства Республики Саха (Якутия) при Президенте РФ. URL: <http://sakha.msk.ru/archives/6431> (дата обращения: 02.2013).
2. Концепция ПОЭЗ утверждена в сентябре 2011 г. URL: [http://www.khabkrai.ru/information/project\\_region\\_sov.html](http://www.khabkrai.ru/information/project_region_sov.html) (дата обращения: 02.2013).
3. Официальный сайт Министерства регионального развития РФ. URL: [http://www.minregion.ru/documents/draft\\_documents/?page=4](http://www.minregion.ru/documents/draft_documents/?page=4) (дата обращения: 02.2013).
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011. М., 2011. 990 с.
5. Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия–2050 / Под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко. Владивосток: Дальнаука, 2011. 912 с.
6. *Соколов М.* Развитие Дальнего Востока – мечты на фоне коррупции. URL: <http://www.russian.rfi.fr> (дата обращения: 02.2013).
7. Тихоокеанская Россия – 2030: сценарное прогнозирование регионального развития / под ред. П.А. Минакира. Хабаровск: ДВО РАН, 2010. 560 с.

**THE RUSSIAN FEDERATION STATE PROGRAM  
«SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE FAR EAST  
AND THE BAIKAL REGION»**

**Minakir P.A., Prokapalo O.M.**

*Minakir Pavel Aleksandrovich* – Academician, Professor, Doctor of Economics, Director. Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, Russia, 680042. E-mail: [minakir@ecrin.ru](mailto:minakir@ecrin.ru).

*Prokapalo Olga Mikhailovna* – Doctor of Economics, Scientific Secretary. Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, Russia, 680042. E-mail: [prokapalo@ecrin.ru](mailto:prokapalo@ecrin.ru).

The article assesses draft versions of two program documents of socio-economic development of the Far East and the Baikal Region which were prepared by the Ministry of Regional Development of the Russian Federation and the Ministry of the Russian Federation for Development of the Far East. It is shown that the above documents are not programs in the classic sense because they don't include the centralized and precisely targeted mechanisms of project financing, aimed at maximizing systemic effects. The authors find the programs objectives fuzzy and overly broad. As a way of increasing the practical implementability of the program the study suggests simplifying the initial system, ensuring the formalizability of goals and clarifying linkages. This can be done on the basis of the principle of diversity reduction to the minimum required size.

*Keywords:* state program, goals guideline, prospects, projects, the Russian Federation subjects, macro-region, the Russian Far East, the Baikal Region.

## REFERENCES

1. Ishaev V. The Far East Has to Develop a More Rapid Pace. *Official Site of the Press-centre of the Permanent Mission of the Republic of Sakha (Yakutia) at the President of the Russian Federation*. Available at: <http://sakha.msk.ru/archives/6431> (accessed February 2013). (In Russian).
2. *Khabarovsk Krai. Official Information Portal*. Available at: [http://www.khabkrai.ru/information/project\\_region\\_sov.html](http://www.khabkrai.ru/information/project_region_sov.html) (accessed February 2013). (In Russian).
3. *Official Site of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation*. Available at: [http://www.minregion.ru/documents/draft\\_documents/?page=4](http://www.minregion.ru/documents/draft_documents/?page=4) (accessed February 2013). (In Russian).
4. *The Regions of Russia. Socio-economic Indicators. 2011*, Moscow, 2011. (In Russian). 990 p.
5. *The Synthesis of Scientific-Technological and Economic Forecasts: Pacific Russia – 2050*. Edited by P.A. Minakir, V.I. Sergienko. Economic Research Institute FEB RAS. Vladivostok: Dal'nauka, 2011, 912 p. (In Russian).
6. Sokolov M. *Development of the Far East – the Dream at the Background of Corruption*. Available at: <http://www.russian.rfi.fr> (accessed February 2013). (In Russian).
7. *The Pacific Russia – 2030: Scenario Forecasting for Regional Development*. Edited by P.A. Minakir. Economic Research Institute, Khabarovsk: FEB RAS, 2010, 560 p. (In Russian).