

Новая стратегия развития Дальнего Востока России: оценка и перспективы

П.А. Минакир

За почти 30 лет было разработано и принято много различных программ и стратегий развития российского Дальнего Востока. С середины 1980-х гг. насчитывается шесть различных по масштабу и срокам стратегических и программных документов, регламентировавших развитие российского Дальнего Востока (табл. 1).

Таблица 1

Программно-стратегические документы по развитию Дальнего Востока РФ

№	Название и год принятия	Сроки реализации	Статус
1	Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г.	1987–2000	Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 19 августа 1987 г. № 958
2	ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы»	1996–2005	Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480
3	ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 и до 2010 года»	2002–2010	Постановление Правительства РФ от 19 марта 2002 г. № 169
4	ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»	2008–2013	Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2007 г. № 801
5	Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года	2014–2025	Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р
6	Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	2014–2025	Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р
7	ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»	2014–2018	Постановление Правительства РФ от 6 декабря 2013 г. № 1128
8	Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	2014–2025	Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308

Большого успеха эти программы и стратегии не обеспечили. Главной причиной было то, что их общей проблемой являлась расплывчатость целей и задач. Три основные цели кочевали из одного документа в другой с некоторыми вариациями:

- 1) «ускоренное» экономическое развитие;
- 2) укрепление населения;
- 3) интеграция с экономикой АТР и США.

Правда, четкое определение понятия «экономическое и социальное развитие» вообще, а тем более «ускоренное развитие», до настоящего времени так и не сложилось. Фактически статистическим показателем, соответствующим такой цели, является темп роста ВРП. Это нашло отражение и в самой последней версии государственной программы от 15 апреля 2014 г., в которой в качестве первого целевого индикатора указан «индекс роста ВРП».

Некоторые основания для такого упорного желания «ускорения» темпов роста можно усмотреть в длительном наличии «ножниц» между темпами роста этого показателя в регионе и в среднем в экономике России. Действительно, в 1998–2007 гг. темп роста экономики Дальнего Востока отставал от среднероссийского темпа роста в 1,16 раза (163,2% и 190,4% соответственно¹). Аналогичный, и даже еще больший по величине, разрыв был характерен и для периода 1950–1960 гг. (1,34 раза)². Общее между этими периодами — использование «чистых» экономических критериев инвестирования в экономику Дальнего Востока. Это должно наводить на мысль, что существование «ножниц темпов роста» имеет более серьезные объективные основания, чем просто «недостаток внимания» к региону. Следует также иметь в виду, что экономика Дальнего Востока в значительно большей степени чувствительна к внешним воздействиям — это отражается в гораздо большей волатильности темпов роста ВРП ДФО во времени по сравнению с общероссийским (рис. 1).

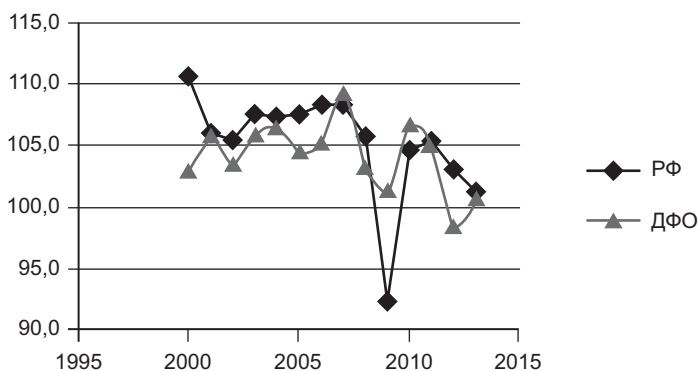


Рис. 1. Темпы роста ВРП, % к предыдущему году

¹ Рассчитано по: Основные показатели системы национальных счетов 1998–2005 гг. М., 2005; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008. М., 2008.

² Рассчитано по: Дальний Восток России: экономическое обозрение. 2-е изд. Хабаровск: РИОТИП, 1995. С. 56.

Вообще экономического роста в отдельно взятом регионе можно достичь разными путями (стратегиями):

- 1) стабильным приростом объема применяемых ресурсов (при данном значении коэффициентов временных лагов);
- 2) стабильным приростом производительности применяемых ресурсов;
- 3) комбинацией первых двух условий.

На Дальнем Востоке в силу особенностей структуры экономики и условий самого региона значение инвестиционного мультипликатора невелико, а временной лаг чрезмерно длителен. Поэтому самое важное значение имеет стабильность прироста объема используемых капитальных и оборотных ресурсов.

Но до 2007 г. такой стабильности не было. А отдача крупных инвестиционных негосударственных вложений (сахалинские проекты) началась только в самом конце этого периода. Вялость в выделении государственных инвестиций для развития региона объяснялась не только и не столько напряженностью федерального бюджета, сколько фактическим отсутствием национального приоритета в развитии Дальнего Востока. Считалось, что вполне достаточно использовать стандартные либерально-рыночные критерии и механизмы в распределении и использовании ресурсов. Это предположение верно при стандартном значении инвестиционного мультипликатора и средних величинах временного лага, но неверно при замыкающих значениях соотношения «затраты – результаты» и чрезмерной длительности временного лага.

Ситуация изменилась к 2008 г. Во-первых, появилась ясная и важная внеэкономическая задача, которая должна была быть реализована именно на Дальнем Востоке, — подготовка к саммиту АТЭС-2012. Во-вторых, вполне очевидной стала необходимость обеспечения условий для масштабного выхода сырьевых монополий на новые рынки, рынки стран Северо-Восточной Азии. Без этого удержать, а тем более увеличить уровень доходов от эксплуатации и экспорта природных ресурсов, которые в 2012 г. составляли 56% доходов федерального бюджета РФ, в перспективе невозможно³. Именно поэтому в срочном порядке действовавшая до 2007 г. государственная программа развития Дальнего Востока была пересмотрена и на период 2008–2013 гг. была утверждена новая государственная программа развития Дальнего Востока и Забайкалья, основанная на симбиозе внеэкономических критериев инвестирования в самом регионе и коммерческих критериев долгосрочного инвестирования в корпоративные программы развития, связанные с Дальним Востоком.

Фактически она состояла из трех программ:

- 1) программы развития города Владивостока как центра проведения саммита АТЭС-2012 (которая составляла по стоимости 2/3 общей ФЦП);
- 2) программы создания новой ресурсной базы экспортного назначения на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири, основу которой составили углеводородные месторождения шельфа Сахалина, Республики Саха (Якутии) и Иркутской области;
- 3) программы создания магистральной экспортнопроводящей сети, в состав которой входили нефтепровод «Восточная Сибирь – Тихий океан», газоп-

³ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm (дата обращения 04.07.2014).

роводные системы «Сахалин – СВА» и «Восточная Сибирь – СВА», усиление БАМа и Транссиба, Транскорейская железная дорога, электроэнергетические мосты «Дальний Восток – Китай», модернизация морских портов Приморского и Хабаровского краев. Хотя формально части 2 и 3 с финансовой точки зрения не входили в состав ФЦП, по существу все эти три части были неразрывны.

Именно поэтому данная программа стала первой после программ конца 1960-х – начала 1970-х гг., в которой четко преследовались вполне определенные цели национального уровня. В значительной степени благодаря этому она стала и первой успешной программой почти за 25 лет. Однако следует ясно понимать, что «успех» определяется не тем или иным значением статистических индикаторов, а достижением вполне определенных, «вещественных» целей: построенными и реконструированными производственными, социальными и инфраструктурными объектами, которые обеспечивают определенный количественный и/или качественный результат. В случае Дальнего Востока успех программы определяется завершением запланированного комплекса сооружений, предназначенных для саммита АТЭС в г. Владивостоке, а также созданием комплекса инфраструктурных объектов для обеспечения транзита углеводородов, металлов, электроэнергии в страны СВА.

Реализация инфраструктурных и сырьевых проектов потребовала существенного увеличения объемов инвестиций. Темп роста инвестиций в основной капитал в целом по региону начал опережать среднероссийскую динамику уже с 2001 г., но наиболее очевидны стали «ножницы» в инвестициях после 2008 г. (рис. 2). В 2009–2012 гг. инвестиции в основной капитал на Дальнем Востоке составили более 8% общего объема инвестиций в российской экономике.

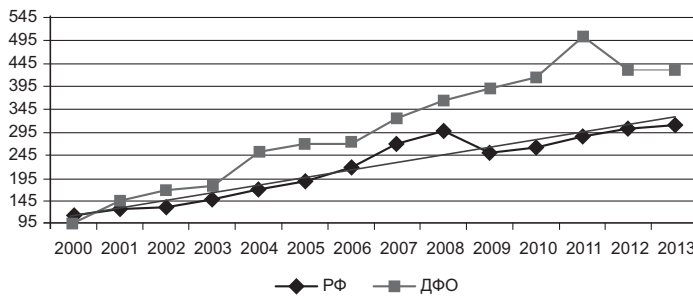


Рис. 2. Индекс инвестиций в основной капитал, %, 1999=100

Источник: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/IssWWW.exe/Stg/d03.htm (дата обращения: 05.04.2014).

И именно в этот период оказался ликвидирован разрыв в темпах роста между среднероссийскими и дальневосточными индексами, темп роста дальневосточной экономики составил 116% против 113% в целом по экономике России.

В период 2008–2013 гг. целью программы развития региона являлось создание условий для выхода российских сырьевых монополий на новые рынки. Это была «новая редакция» имперской колониальной политики второй половины XIX в. Достигнута ли эта цель? В некоторой степени предпосылки закрепления

на новых рынках очевидны. Причем не только российских корпораций вообще, но и собственно Дальнего Востока.

В апреле 2013 г. была утверждена новая государственная программа развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. В этой программе не было четких задач экономического или внеэкономического характера, но предусматривались в расчете до 2018 г. еще большие затраты госбюджета, чем в предыдущей (в 2008–2013 гг. средства госбюджетов составляли 463 млрд руб., а на 2014–2018 гг. запланировано было более 800 млрд руб.). Впрочем, с учетом инфляции такое увеличение не кажется катастрофическим, хотя условия формирования бюджета значительно ужесточились. Проблема в том, какие задачи должны были решаться за счет этих денег и за счет мультиплицируемых ими частных инвестиций. Программа 2013 г. и утвержденная в декабре 2012 г. Стратегия развития региона идеологически основывались на сформулированном в послании Президента Федеральному собранию тезисе: «Разворот России к Тихому океану, динамичное развитие всех наших восточных территорий не только откроет нам новые возможности в экономике, новые горизонты, но и даст дополнительные инструменты для проведения активной внешней политики»⁴. Явная преемственность между этим тезисом и тезисом, который содержался в речи М. Горбачева в 1986 г. во Владивостоке о превращении Дальнего Востока в «окно» в АТР, хорошо прослеживается.

Действительно, сравнительная динамика ВРП на Дальнем Востоке (рис. 3) может свидетельствовать о том, что «развитие региона», если под этим понимать темпы роста ВРП, остается неудовлетворительным. Разрыв с общероссийскими темпами не исчезает.

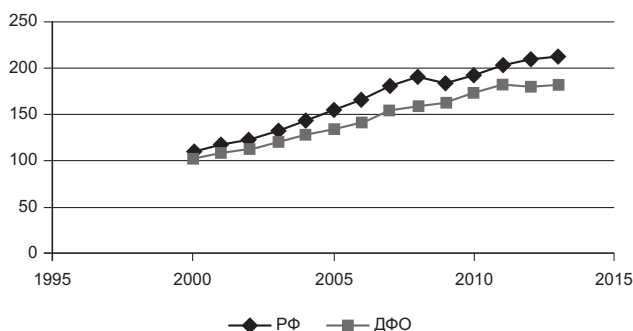


Рис. 3. Темпы роста ВРП, 1999=100

Ухудшение сравнительной динамики макроэкономических показателей в регионе началось после 2011 г., когда снижение темпов роста ВРП стало сопровождаться ухудшением динамики инвестиций в основной капитал.

В 2010–2013 гг. среднегодовой прирост ВРП в ДФО составлял 1,6% против 3,25% в среднем по РФ, а среднегодовой темп роста инвестиций составил 95,4% против 108,6% в среднем по РФ (табл. 2).

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года // <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 2.01.2014).

Показатели развития экономики, % к предыдущему году⁵

	2011		2012		2013	
	РФ	ДФО	РФ	ДФО	РФ	ДФО
Валовой внутренний (региональный) продукт	105,4	105,3	103,1	98,6	101,3	100,9*
Индекс промышленного производства**	104,7	108,8	102,6	103,1	100,3	103,0
Инвестиции в основной капитал	110,8	126,5	106,6	85,2	99,8	80,5
Грузооборот по всем видам транспорта	103,4	105,0	101,7	107,2	100,5	108,4
Экспорт	130,2	135,6	101,7	102,9	98,8	106,7*
Реальные денежные доходы населения	101,1	101,5	105,8	104,9	103,7	104,7

Примечание: * — предварительные данные; ** — агрегированный индекс производства по видам деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды».

В предыдущий период 2007–2011 г. Дальний Восток входил в число регионов-лидеров по темпам прироста инвестиций в основной капитал с ежегодными темпами прироста в среднем 13,8%, лучше был показатель только у Южного федерального округа (15,1%). По сравнению с этими показателями ситуация 2012–2013 гг. действительно выглядит удручающей. Но следует иметь в виду, что инвестиционный бум был обеспечен средствами, вложенными в строительство крупных инфраструктурных проектов госкорпораций, и бюджетными инвестициями, в том числе в строительство объектов саммита АТЭС, а также нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан. После завершения сроков строительства инфраструктурных мегапроектов объем инвестиций, естественно, стал затухать.

Однако следует обратить внимание на то, что темпы роста промышленного производства остаются в регионе выше, чем средние по стране, это же относится и к грузообороту на транспорте и экспорту, объем которого в 2000–2012 гг. увеличился в 2,2 раза против 1,7 раза в целом для экономики РФ. Именно эти индикаторы отражают реальный потенциал региональной экономики, созданный в том числе и предшествовавшими инвестициями в транспортный, добывающий и инфраструктурный комплексы.

С точки зрения генерирования доходов бюджетов (доля налоговых и неналоговых доходов в ВРП) субъекты Федерации на Дальнем Востоке практически не отличаются от наиболее экономически развитых субъектов Федерации. Это относится и к общей бюджетной обеспеченности (табл. 3). То есть, как и для регионов РФ вообще, проблема заключается не в той или иной производительности экономики с точки зрения налогов, а в том, что собственные источники доходов в регионах недостаточны для финансирования их мандатов. Но это — общая, а не специфически дальневосточная проблема.

⁵ Материалы официального сайта Федеральной службы государственной статистики // www.gks.ru (дата обращения 3.04.2014); Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013. Стат. сб. / Росстат. М., 2013. 990 с.; Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в 2013 г. Стат. сб. / Росстат. М., 2014. 84 с.; Основные показатели социально-экономического положения регионов ДФО в 2013 г., I часть: Стат. бюлл. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю. Хабаровск, 2014. 58 с.

Таблица 3

Бюджетные индикаторы по субъектам Федерации, на 01.01.2013⁶

Субъекты Федерации	Общие доходы на душу населения, тыс. руб. / Доля безвозмездных поступлений, %	Налоговые и неналоговые доходы, коп. на 1 руб. ВРП (2010 г.)
В среднем по РФ	56,2/20,1	15,6
В среднем по ДФО	90,6/ 32,0	15,2
Якутия	146,7/39,9	18,9
Приморский край	50,6/23,4	13,5
Хабаровский край	68,0/ 21,9	17,3
Сахалинская область	158,2/9,3	14,1
Краснодарский край	244,9/29,6	14,9
Ростовская область	152,5/23,5	15,0
г. Москва	127,7/5,9	15,6
г. Санкт-Петербург	75,5/12,2	15,1
Башкортостан	35,7/17,6	14,1
Татарстан	55,1/22,3	13,1
Калужская область	49,9/15,1	18,4
Московская область	64,3/15,4	18,6
Калининградская область	51,8/31,6	15,1
Нижегородская область	39,6/15,9	15,4
Самарская область	45,9/11,6	16,3
Свердловская область	47,2/8,9	15,7
Новосибирская область	47,6/17,5	18,8
Красноярский край	66,5/15,1	12,8

Фактически речь идет, конечно, о долговременном «двороте» геополитической и геоэкономической стратегии России в направлении Тихого океана с целью повысить национальную макроэкономическую устойчивость и минимизировать риски односторонней зависимости от рынков Европы. Естественно, подобный «дворот» представляет собой чрезвычайно длительную и очень дорогую программу. Дальний Восток занимает определенное место в этой программе как территориальная площадка для размещения инфраструктуры доступа к дальневосточным зарубежным рынкам, а также источник ресурсов для поддержания и наращивания уровня торговых и инвестиционных взаимодействий. Соответственно, в долговременной государственной программе геостратегического «дворота» должен существовать фрагмент, посвященный собственно Дальнему Востоку, то есть задачи, которые необходимо решать относительно региона, должны быть встроены в общую стратегическую задачу. Это изменение национальных геополитических приоритетов, которое зафиксировано в процессе недавнего визита президента Путина в КНР, фактически еще ранее повлияло на корректировку программы развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. Новая редакция этой программы утверждена постановлением Правительства РФ 15 апреля 2014 г.

Цель программы формулируется как «ускоренное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона; улучшение социально-демографической ситуации

⁶ www.info.minfin.ru/subj_analytics.php (дата обращения: 31.12.2013); http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/24-04.htm (дата обращения: 05.04.2014).

на территории Дальнего Востока и Байкальского региона»⁷. А под «ускоренным развитием» по-прежнему подразумевается темп роста макроэкономических индикаторов (индекс роста валового регионального продукта; индекс роста инвестиций в основной капитал; повышение доли региона в доходах консолидированного бюджета РФ; повышение доли обрабатывающих производств в структуре ВРП региона; рост численности населения, что равнозначно росту числа рабочих мест).

Многослойность проблемы отражается в сложности конструкции самой программы и сложности структуры задач, которые предполагается решить. Государственная программа «в себе» содержит еще и Федеральную целевую программу, горизонт которой — 2018 г. А макроэкономические цели государственной программы трансформируются в два уровня задач: региональные задачи (улучшение транспортной доступности и повышение качества жизни населения региона, в том числе за счет повышения мобильности населения) и федеральные или корпоративные задачи (обеспечение транзита грузов). Для решения этих задач предполагается в период 2014–2020 гг. (причина, по которой опущен период 2021–2025 гг., в самой программе не раскрывается) выделить из государственного бюджета около 346 млрд руб., или почти 50 млрд руб. в среднем в год. Из них около 224 млрд руб. предполагается выделить в 2014–2017 гг. в рамках ФЦП, то есть по 56 млрд руб. в среднем в год, и еще почти 120 млрд руб. в среднем за год планируется потратить на финансирование проектов программы за счет внебюджетных источников. То есть в первые четыре года планируемая сумма инвестиций из разных источников составляет почти 175 млрд руб. в год. Практически такие же ресурсы привлекались для решения задач в рамках предыдущей программы (ФЦП на 2008–2013 гг.) — 165 млрд руб. в среднем за год.

Конечно, учитывая довольно высокую инфляцию, реальные ресурсы окажутся меньше, чем в предыдущей программе. Следовательно, тенденции макроэкономического развития самого региона вряд ли реально претерпят сколько-нибудь заметные изменения. Впрочем, изменения возможны в случае, если все-таки ресурсная ситуация будет существенно скорректирована. Вероятность такой корректировки существует, учитывая происходящие в настоящее время кардинальные геополитические сдвиги на китайском направлении, переориентацию ресурсного экспорта в перспективе с европейского на китайский рынок. Это, конечно, потребует значительного увеличения объема инвестиций в усиление транзитной инфраструктуры. Только предварительные оценки затрат на эти цели в ближайшие 4–5 лет составляют не менее 50–60 млрд долл. США, то есть порядка 2 трлн руб., что значительно превышает вышеприведенные параметры финансирования программы развития Дальнего Востока и Байкальского региона.

Такое увеличение объема финансовых ресурсов, связанное с развитием корпоративных экспортных проектов, безусловно, будет сильным положительным внешним шоком для макроэкономической динамики в регионе. Однако проблему развития региона он все равно не решит, так как инвестиционный шок окажет сравнительно кратковременное воздействие на динамику, что подтверждается и опытом реализации предшествовавших программ регионального

⁷ См.: <http://minvostokrazvitia.ru/activities/theprogram/index.php> (дата обращения: 20.05.2014).

развития. Говоря не о корпоративном экспортном сегменте, развитие которого будет на длительное время обеспечено инвестиционной накачкой в транзитную и добывающую инфраструктуру, а о собственно региональном развитии, то есть формировании инфраструктуры доступа к коммунальным благам и общественным фондам; транспортной инфраструктуры, обеспечивающей мобильность граждан; условий и механизмов генерации доходов в рамках регионального бизнес-сообщества; создании комфортной бизнес-среды; формировании режима открытой экономики в регионах концентрированной экономической деятельности, придется делать акцент не на инвестиционную накачку, а на выращивание эффективных экономических институтов и формирование для них адаптивной среды функционирования.

Список используемых источников

1. Дальний Восток России: экономическое обозрение. 2-е изд. Хабаровск: РИОТИП, 1995. С. 56.
2. Материалы официального сайта Федеральной службы государственной статистики // www.gks.ru (дата обращения 3.04.2014 г.).
3. Основные показатели системы национальных счетов 1998–2005 гг. М., 2005.
4. Основные показатели социально-экономического положения регионов ДФО в 2013 г., I часть: Стат. бюл. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю. Хабаровск, 2014. 58 с.
5. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года, 13:15 Москва, Кремль. <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 2.01.2014).
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008. М., 2008.
7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013. Стат. сб. / Росстат. М., 2013. 990 с.
8. Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в 2013 г. Стат. сб. / Росстат. М., 2014. 84 с.
9. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm (дата обращения 04.07.2014).
10. http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/IssWWW.exe/Stg/d03.htm (дата обращения: 05.04.2014).
11. http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/24-04.htm (дата обращения: 05.04.2014).
12. www.info.minfin.ru/subj_analytics.php (дата обращения: 31.12.2013).
13. <http://minvostokrazvitiya.ru/activities/theprogram/index.php> (дата обращения: 20.05.2014).