

ДАЛЬНИЙ ВОСТОК: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ

DOI 10.22394/1818-4049-2020-93-4-24-36

УДК 332.14(571.6)

С. Н. Найден

Реализация государственной политики на Дальнем Востоке

В статье рассматриваются меры и результаты реализации государственных стратегий, программ, концепций, принятых в период 2009–2019 гг. и направленных на развитие субъектов Дальневосточного федерального округа на период до 2025 года. Выполнен мониторинг показателей демографии населения, уровня жизни и развития социальной инфраструктуры. Проведен сравнительный анализ фактических и программных индикаторов развития, а также откликов социально-демографической системы региона на институциональные новации в период 2009–2019 гг. Установлено, что, несмотря на обилие принятых документов и значительное количество разработанных и применяемых мер, достижение поставленных целей, во всяком случае, по максимизации численности населения, так и не достигнуто. Показано, что интенсивность воспроизводства объектов социальной инфраструктуры остается низкой, что слабо способствует преодолению отрицательной миграционной динамики. Обоснована необходимость корректировки мер государственного регулирования в сфере социального развития и создания комфортной среды проживания.

Ключевые слова: население, социальное развитие, социальная инфраструктура, государственная политика, Дальний Восток России.

Введение. В последнее десятилетие (которое условно можно разделить на два периода 2009–2015 гг. и 2016–2019 гг.) количество нормативных документов, а также объем перечисленных в них мер, направленных на закрепление населения и привлечение дополнительных трудовых ресурсов на Дальний Восток, стали самыми впечатляющими по сравнению с остальными блоками «новой экономической политики», призванной обеспечить прорыв в опережающем развитии региона [Минакир, 2015; Изотов, 2017]. Принято значительное количество официальных документов, которые провозглашают различные намерения или содержат должностования по повышению качества жизни на Дальнем Востоке, по

стабилизации населения и привлечению трудовых ресурсов для осуществления инвестиционных проектов и замыслов [Минакир, 2017; Исаев, 2017]. Практически каждый из документов включает в себя в той или иной мере призывы к приоритизации социальных мер, уже действующих в стране, в сторону увеличения помощи, снижения нагрузки, перераспределения финансовых ресурсов в пользу потребностей социальной системы дальневосточного макрорегиона [Аганбеян, 2019; Найден, 2016].

Реализация государственной политики (2009–2015 гг.). 2009 год : отправной точкой очередного этапа пристального внимания к Дальнему Востоку стало принятие очередной версии Стратегии

Светлана Николаевна Найден – д-р экон. наук, профессор РАН, главный научный сотрудник лаборатории региональных и межрегиональных социально-экономических исследований, Институт экономических исследований ДВО РАН (680042, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 153). E-mail: nayden@ecrin.ru

социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. (далее – Стратегия ДВ и БР), согласно которой генеральной целью развития макрорегиона была вновь объявлена «реализация геополитической задачи закрепления населения на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе за счет формирования развитой экономики и комфортной среды обитания человека»¹.

К началу 2009 г. численность населения на Дальнем Востоке сократилась до 6460 тыс. чел., достигнув 80% от уровня 1990 г. При этом на долю потери численности от естественных факторов пришлось 13,6%, а от миграционного оттока – 86,4% [Мотрич, 2009]. По прогнозам Росстата на тот момент, при сохранении нисходящей демографической кривой, численность населения в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДФО) оценивалась к 2026 г. на уровне 5,9 млн чел. (столько было зафиксировано переписью населения 1970 г.).

Многолетний отрицательный демографический тренд предполагалось преодолеть за счет:

- формирования устойчивой системы расселения, опирающейся на региональные зоны опережающего экономического роста с комфортной средой обитания человека;

- формирования численности населения и трудовых ресурсов в объемах, необходимых для решения экономических задач, стоящих перед регионом;

- повышения качества человеческого капитала;

- сохранения и поддержки традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера.

Упор на территориальные анклавные территории был сделан неспроста, учитывая высокую рассредоточенность и низкую плотность проживания, где рациональным решением могла стать концентрация усилий по созданию комфортных условий жизни в наиболее заселенных городах и населенных пунктах субъектов Федерации ДФО.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе в качестве главных условий раз-

вития Дальнего Востока определили сохранение и развитие трудовых ресурсов посредством эффективного внутреннего перераспределения оных, привлечения и закрепления кадров из других субъектов РФ и зарубежных стран, повышения качества рабочей силы. Это требовало существенных изменений в масштабах и уровне развития социальной инфраструктуры, обеспечивающей ту самую комфортную среду обитания, в которой осуществляется воспроизводство человеческого капитала.

Предполагалось обеспечить населению предоставление социальных стандартов посредством создания системы доступного и высококачественного высшего образования, повышения доступности специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи, поддержки формирования развитой региональной и местной инфраструктуры в области здравоохранения, социальной защиты, образования, культуры, обеспечения досуга, а также содействия обеспечению граждан комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами. Причем стандарты должны были превысить среднероссийский уровень для компенсации неблагоприятных природных, климатических и географических условий проживания населения на Дальнем Востоке.

В качестве мер государственной политики, способствующих выполнению поставленной задачи, в Стратегии ДВ и БР закрепили следующие:

- модернизация социальной инфраструктуры, включая образование, здравоохранение, социальную защиту, культуру, физическую культуру и спорт, жилищный сектор, обеспечивающей формирование комфортных условий жизни населения;

- ускоренное развитие экономических институтов, определяющих защиту прав собственности, повышение качества государственных услуг.

Рамками стратегии лишь намечалось в будущем определение комплекса мер по закреплению трудоспособного населения на территории Дальнего Востока и Бай-

¹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 года №2094-п. <http://docs.cntd.ru/document/902195483>

кальского региона и привлечению в эти регионы высококвалифицированных кадров, включая улучшение социальной инфраструктуры, развитие и повышение надежности инженерных систем населенных пунктов, совершенствование системы гарантий и компенсаций для граждан, проживающих в районах Крайнего Севера, пенсионного обеспечения граждан, развитие профессионального образования. При этом ускоренное развитие человеческого капитала, обеспечивающее лидирующие позиции в сферах образования и здравоохранения с постепенным повышением государственных и частных расходов на образование и здравоохранение до уровня, сопоставимого с уровнем развитых стран, планировалось только на 3 этапе реализации – в период 2021–2025 гг.

В течение последующих 10 лет (2009–2019) разрабатываются и принимаются ключевые официальные документы, регламентирующие и раскрывающие отдельные направления и меры государственной политики по развитию социальной сферы и привлечению населения на Дальний Восток. Следует отметить, что все это происходит на фоне реализации крупномасштабных приоритетных национальных проектов² – программы (2006–2018 гг.) по росту «человеческого капитала» в России, направленной на оптимизацию трех главных «китов» социальной сферы (здравоохранение, об-

разование, жилье), предназначенных для обеспечения достойного качества жизни и расширенного воспроизводства населения.

2013 год: утверждается перечень территорий приоритетного заселения³ (Республика Бурятия, Забайкальский край, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область и Еврейская автономная область), в марте 2018 года к ним добавляется Республика Саха (Якутия)⁴. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников и членов их семей, проживающих за рубежом⁵, распространяется на желающих переселиться на дальневосточные территории. Регламентируется поддержка граждан РФ, переселяющихся на Дальний Восток для трудоустройства по направлению органов службы занятости⁶. Вводятся дополнительные компенсации из бюджетов регионов для переезда и выплаты подъемных для граждан РФ, участвующих в программах «Повышение мобильности трудовых ресурсов»⁷.

2014 год : принимается Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»⁸, в которой в качестве одной из целей определяется «улучшение

² Программа (2006–2018) по росту «человеческого капитала» в России, объявленная 5 сентября 2005 года в выступлении Президента России Владимира Путина на встрече с членами Правительства России, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета России и реализуемая различными ведомствами на федеральном и субъектном уровне с 2006 по (де-юре) 2018 год.

³ Об утверждении перечня территорий приоритетного заселения: Распоряжение Правительства РФ от 27 мая 2013 года №848-р. <http://docs.cntd.ru/document/499023154>

⁴ О внесении изменения в перечень территорий приоритетного заселения, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 г. №848-р: Распоряжение Правительства РФ от 24 августа 2018 года №1748-р <http://docs.cntd.ru/document/550969387>

⁵ О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 14 сентября 2012 года №1289. <http://docs.cntd.ru/document/902368999>

⁶ О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19 апреля 1991 г. №1032-1. <http://docs.cntd.ru/document/9005389>

⁷ Например: О финансовой поддержке работодателей в рамках реализации подпрограммы «Повышение мобильности трудовых ресурсов» государственной программы Приморского края «Содействие занятости населения Приморского края на 2013–2021 годы»: Постановление Администрации Приморского края от 16.10.2015 № 403-па; О мерах по реализации программы Хабаровского края «Повышение мобильности трудовых ресурсов»: Постановление Правительства Хабаровского края от 14 сентября 2015 г. № 293-пр

⁸ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №308 http://base.garant.ru/57418327/#block_10

социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона», для достижения которой предполагается решение в основном вопросов перемещения в пространстве:

- развитие транспортной доступности и повышение качества жизни на территории Дальнего Востока и Байкальского региона за счет строительства и реконструкции участков автомобильных дорог регионального значения;

- создание основы для повышения мобильности населения Дальнего Востока и Байкальского региона за счет осуществления реконструкции аэропортов регионального и местного значения.

Ожидалось, что к 2025 г. будут созданы условия для роста численности населения макрорегиона до 10,75 млн человек за счет модернизации и развития социальной инфраструктуры (включая образование, здравоохранение, жилищный сектор), что обеспечит значительное повышение качества человеческого капитала, стандартов качества жизни и социального обеспечения населения. А в результате ускоренного развития макрорегиона возникнут новые высокопроизводительные рабочие места, и повысится эффективность использования трудовых ресурсов.

2015 год: создается специальное Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке⁹, целью которого становится комплексное решение вопросов по обеспечению ДФО инвестиционными проектами и трудовыми ресурсами, достижение положительной миграционной динамики за счёт дополнительного притока населения и его закрепления. Утверждается Концепция развития приграничных территорий ДФО¹⁰, численность населения которых составляет около 27% численности населения округа. Предусматривается введение повышенных нормативов при выделении материнского капитала, земельных участков, в том числе участков в безвозмездное пользование с последующим их оформлением в собственность, модернизация схемы «оптимизации» социальной инфраструктуры (сохранение в

приграничных населенных пунктах ФАПов, дошкольных и общеобразовательных организаций, больниц и т. д.).

Промежуточные итоги (2015 г.): все эти меры и решения, однако, не привели к изменению ситуации. К концу 2015 г. на Дальнем Востоке сокращение населения продолжалось, несмотря на в целом более высокий, чем в среднем по стране суммарный коэффициент рождаемости (1,893 против 1,777). На 1 января 2016 г. в ДФО было зафиксировано 6195 тыс. человек, что почти на 400 тыс. чел. меньше, чем в 2005 г. (-6%). Среди субъектов Дальнего Востока и Забайкалья положительный рост показали только Республика Бурятия (+1,4% к уровню 2005 г.) и Республика Саха (Якутия) (+0,9%), где национальные традиции приветствуют высокую рождаемость. Среди остальных территорий бесспорное лидерство по убыли населения сохранили северные регионы и сельскохозяйственные анклавы ДФО, продолжающие испытывать последствия масштабного сжатия экономической активности.

То есть основной индикатор – численность населения – практически не отреагировал на отдельные «успехи» в достижении целевых показателей Стратегии (табл. 1). Это было связано с отрицательными значениями миграционного оборота по всем субъектам Дальнего Востока и Забайкалья, несмотря на активное привлечение трудовых ресурсов на объекты, возводимые в рамках реализации инвестиционных проектов.

Ожидания, связанные с закреплением лиц, приезжающих на вахты или заключающих длительные контракты на работу в макрорегионе, оправдываются слабо [Найден, 2017]. Территории Дальнего Востока, пережившие дополнительный шторм в виде оптимизации объектов социальной сферы в рамках «национальных проектов», продолжали проигрывать центральным районам страны в уровне и качестве жизни. Сохранился дефицит мест в детских садах (только 68% детей охвачены дошкольным воспитанием); показатель удельного веса школьников, за-

⁹ Об Агентстве по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке: Распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2015 года №1713-р. <http://docs.cntd.ru/document/420299834>

¹⁰ Об утверждении концепции развития приграничных территорий субъектов Федерации Дальневосточного федерального округа: Распоряжение Правительства РФ от 28 октября 2015 года №2193-р <http://docs.cntd.ru/document/420313859>

Таблица 1

Сравнение целевых параметров Стратегии ДВ и БР с фактическими показателями за 2015 г. (определенный в качестве контрольного промежуточного стандарта)

Территория	Коэффициент естественного прироста населения (на 1000 чел.)			Суммарный коэффициент рождаемости (число детей на 1 женщину)			Коэффициент младенческой смертности (число детей на 1000 родившихся)		
	Ц	Ф	+/-	Ц	Ф	+/-	Ц	Ф	+/- *
Республика Бурятия	1,7	5,9	3,8	2,00	2,28	0,28	8,0	7,0	-1,0
Республика Саха (Якутия)	6,3	8,6	6,4	1,90	2,19	0,29	9,0	7,6	-1,4
Забайкальский край	0,5	2,5	1,7	1,80	2,06	0,26	7,5	7,9	0,4
Камчатский край	0,86	1,6	0,9	1,60	1,89	0,29	8,5	9,1	0,6
Приморский край	1,0	-0,8	-2,4	1,50	1,76	0,26	9,8	7,7	-2,1
Хабаровский край	-1,8	0,9	-1,0	1,55	1,85	0,30	10,0	6,3	-3,7
Амурская область	-2,0	-0,6	-1,6	1,60	1,84	0,24	14,5	7,7	-6,8
Магаданская область	-2,2	0,0	-0,5	1,42	1,66	0,24	11,0	5,1	-5,9
Сахалинская область	-1,8	0,4	1,0	1,60	2,02	0,42	7,2	6,1	-1,1
Еврейская автономная область	-0,3	-1,4	-1,6	1,60	2,02	0,42	14,0	13,2	-0,8
Чукотский автономный округ	7,1	4,1	3,7	2,40	2,10	-0,30	15,1	16,0	0,9

Примечание: Ц – целевое значение, Ф – фактический показатель, +/- - отклонение Ф от Ц; * – отрицательное значение свидетельствует о позитивной тенденции – снижении смертности.

Источник: Приложения к Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 года №2094-р); Регионы России. Социально-экономические показатели – 2016 г.: Стат. сб. / Росстат. М. URL:https://gks.ru/bgd/regl/b16_14p/Main.htm

нимающихся во вторую смену, оставался одним из самых высоких среди федеральных округов (18,5% от общей численности учащихся), уступая аутсайдерскую позицию только Северному Кавказу (25,1%); в связи с сокращением коечного фонда (на 22% за 10 лет 2005–2015 гг.) и снижением показателя обеспеченности врачами (на 7% за тот же период) сохранилась самая высокая смертность лиц в трудоспособном возрасте (659,5 умерших на 100 тыс. человек соответствующего возраста в отличие от 546,7 в среднем по стране) [Найден, 2015].

Реализации государственной политики (2016 – 2019 гг.). На фоне продол-

жения реализации всех ранее объявленных мер в 2016–2018 г. утверждаются новые редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»¹¹, направленной на обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения на Дальнем Востоке. Для привлечения и закрепления населения предусматриваются новые меры:

- предоставление земельных участков площадью 1 гектар гражданам Российской Федерации в безвозмездное пользование на территории Дальнего Востока в целях стимулирования предпринимательской и иной деятельности¹²;

¹¹ О внесении изменений в государственную программу РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»: Постановление Правительства РФ от 9 августа 2016 г. №757, от 30 марта 2017 г. №365, от 20 марта 2018 г. №362 http://base.garant.ru/57422318/#block_10

¹² По состоянию на 31 декабря 2019 года дальневосточный гектар получили примерно 75075 человек. Арктика, ипотека, гектары и трудоустроенные – АРЧК ДВ подводит итоги 2019 года. URL: https://minvr.gov.ru/press-center/news/24187/?sphrase_id=1544920 (дата обращения: 13.01.2020).

- строительство и реконструкция объектов социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры г. Комсомольска-на-Амуре, а также разработка комплексных планов развития отдельных территорий ДФО;

- вводится квотирование для субъектов Федерации ДФО объемов финансирования по субсидиям, предоставляемым из федерального бюджета;

- предусматривается применение коэффициентов приоритетного финансирования Дальнего Востока при распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации ДФО;

- реализация дополнительных мероприятий, направленных на улучшение демографической ситуации в ДФО.

По версии 2018 г. на территории Дальнего Востока к 2025 г. в результате реализации мероприятий Государственной программы фиксируется ожидаемое создание 98,1 тыс. рабочих мест, в том числе 18,26 тыс. высокопроизводительных рабочих мест, а предполагаемая величина численности населения уже прогнозируется на уровне 11,2 млн человек.

В 2017 г. утверждается Концепция демографической политики Дальнего Востока, где в качестве стратегической цели объявляется «стабилизация численности населения Дальнего Востока на уровне 6,2 млн человек к 2020 году и ее увеличение до 6,5 млн человек к 2025 году»¹³, а также закрепляются целевые индикаторы в разрезе каждого из 9 субъектов РФ в ДФО. В том же году вносятся изменения в государственную программу «Содействие занятости населения»¹⁴, которые уточняют приоритеты и цели государственной политики по вопросам, связанным с опережающим развитием Дальнего Востока.

В 2018 г. утверждается Программа по подготовке кадров для ключевых отрас-

лей экономики ДФО и поддержке молодёжи на рынке труда¹⁵, включающая 10 специальных мероприятий, в том числе увязку приема в образовательные организации на территории ДФО с расчётами кадровой потребности, организацию целевого обучения студентов, меры по закреплению молодых специалистов, создание в ДФО профильных структурных подразделений ведущих российских университетов. В этом же году активизируется программа «Планы социального развития центров экономического роста» (Дальневосточная единая субсидия), в которой определено 8 центров экономического роста — муниципалитеты, где живет 6,6 миллионов человек и где реализуются инвестиционные проекты для частичного решения проблем с общественным транспортом, доступностью медицины, качеством школьного образования через поддержку местных бюджетов, которым предполагается выделить до 2022 г. на ремонт и модернизацию социальных объектов порядка 94 млрд руб.

В 2019 г. меняется название государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» в связи с расширением состава субъектов РФ, входящих в ДФО, и вносятся очередные изменения в редакцию теперь уже государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»¹⁶ (далее - Государственная программа ДФО). Согласно новой версии увеличивается число ожидаемых к 2025 г. новых рабочих мест до 106,2 тыс. и корректируется прогноз численности населения до 8,7 млн человек. Одновременно вносятся правки в Концепцию демографической политики Дальнего Востока, где с учетом 11 дальневосточных субъектов РФ ожидается «стабилизация численности населения Дальнего Востока на уровне 8,3 млн че-

¹³ Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока: Распоряжение Правительства РФ от 20 июня 2017 года №1298-р. <http://docs.cntd.ru/document/436744671>

¹⁴ О внесении изменений в государственную программу «Содействие занятости населения»: Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2017 года №1554. <http://docs.cntd.ru/document/556005274>

¹⁵ Об утверждении программы по подготовке кадров для ключевых отраслей экономики ДФО и поддержке молодёжи на рынке труда: Распоряжение Правительства РФ от 18 августа 2018 года №1727-р. <http://docs.cntd.ru/document/550966249>

¹⁶ О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 361 <http://docs.cntd.ru/document/554102835>

ловек к 2020 году и ее увеличение до 8,6 млн человек к 2025 году»¹⁷. И наконец, на завершающем этапе 2019 г. принимается решение о запуске программы «Дальневосточная ипотека»¹⁸, которая предусматривает субсидирование процентной ставки до уровня 2% годовых по ипотечным жилищным кредитам на срок до 20 лет в размере не более 6 млн рублей на приобретение жилья молодыми семьями на Дальнем Востоке или на строительство дома на земельном участке, предоставленном по программе «Дальневосточный гектар»¹⁹.

Промежуточные итоги (2019 г): Действие Государственной программы ДФО до 2025 года продолжается, но ФЦП развития ДФО, действовавшая в 2014–2017 гг., завершена. Активирован ряд мероприятий в области социального развития:

- меры по повышению рождаемости, обеспечивающей воспроизводство населения на Дальнем Востоке (Концепция демографической политики Дальнего Востока²⁰; Меры по реализации демографической политики Российской Федерации²¹);

- меры по снижению смертности и повышению ожидаемой продолжительности жизни (Концепция демографической политики Дальнего Востока; Программа «Земский доктор»²²);

- меры по сокращению миграционного оттока постоянного населения (Концепция демографической политики Дальнего Востока; Программа по подготовке кадров и поддержке молодёжи на рынке труда Дальнего Востока²³; Программа «Дальневосточный гектар»²⁴);

- меры по повышению трудовой мобильности и привлечению на территорию Дальнего Востока мигрантов на постоянное место жительства и их адаптации и интеграции в общество (Концепция демографической политики Дальнего Востока; Изменения в Государственной программе «Содействие занятости населения»²⁵);

- меры по содействию переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в субъекты Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ (Концепция демографической политики Дальнего Востока; Государственная программа по оказанию содей-

¹⁷ Об утверждении изменений, которые вносятся в Концепцию демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2017 г. N 1298-р: Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2019 года №3146-р <http://docs.cntd.ru/document/564066448>

¹⁸ Об утверждении условий программы «Дальневосточная ипотека» и внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 1713-р: Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2019 года №1609 <http://docs.cntd.ru/document/564004710>

¹⁹ Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: 1 мая 2016 года №119-ФЗ (с изм. от 18 июля 2019 №194-ФЗ) <http://docs.cntd.ru/document/420352162>

²⁰ Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока: Распоряжение Правительства РФ от 20 июня 2017 года №1298-р. <http://docs.cntd.ru/document/436744671>

²¹ О внесении изменения в Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 20.03.2019 №116 <http://docs.cntd.ru/document/553912799>

²² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»: Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1640. <http://docs.cntd.ru/document/556183184>

²³ Об утверждении программы по подготовке кадров для ключевых отраслей экономики ДФО и поддержке молодёжи на рынке труда: Распоряжение Правительства РФ от 18 августа 2018 года №1727-р. <http://docs.cntd.ru/document/550966249>

²⁴ Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: 1 мая 2016 года №119-ФЗ (с изм. от 18 июля 2019 №194-ФЗ) <http://docs.cntd.ru/document/420352162>

²⁵ О внесении изменений в государственную программу «Содействие занятости населения»: Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2017 года №1554. <http://docs.cntd.ru/document/556005274>

ствия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом²⁶);

- меры по созданию условий и стимулов для закрепления молодежи на территории Дальнего Востока и привлечению молодых специалистов из других регионов (Концепция демографической политики Дальнего Востока; Программа по подготовке кадров и поддержке молодёжи на рынке труда Дальнего Востока²⁷; Программа «Дальневосточный гектар»);

- меры по обеспечения доступности пассажирских авиаперевозок и формирования региональной маршрутной сети (Правила субсидирования дальнемагистральных пассажирских авиаперевозок

и ряда внутрирегиональных авиамаршрутов²⁸; Правила субсидирования авиабилетов для населения Дальнего Востока²⁹).

Однако, несмотря на столь широкий спектр задействованных мер, ситуация в области демографического развития и социальных стандартов не улучшается.

Общая численность населения Дальнего Востока, несмотря на положительный вклад двух субъектов, присоединенных в 2018 году к федеральному округу, продолжает падать. На 1 января 2020 года суммарная численность населения макрорегиона составила 8169,2 тыс. чел., сократившись за год на 19,4 тыс. чел. (табл. 2).

Традиционно национальные субъек-

Таблица 2

Численность и динамика населения, по состоянию на 1 января соответствующего года

Территория	Численность, тыс. чел.			Прирост/снижение, %		
	1991	2015	2020	1991-2020	1991-2015	2015-2020
Республика Бурятия	1052,0	980,4	985,9	-6,3	-6,8	+0,6
Республика Саха (Якутия)	1119,0	958,3	972,0	-13,1	-14,4	+1,4
Забайкальский край	1317,9	1085,2	1059,7	-19,6	-17,7	-2,4
Камчатский край	478,5	316,7	313,0	-34,6	-33,8	-1,2
Приморский край	2309,7	1931,2	1895,9	-17,9	-16,4	-1,8
Хабаровский край	1624,7	1336,4	1315,6	-19,0	-17,8	-1,6
Амурская область	1054,3	807,8	790,0	-25,1	-23,4	-2,2
Магаданская область	384,5	147,2	140,1	-63,6	-61,7	-4,8
Сахалинская область	715,3	487,8	488,3	-31,7	-31,8	+0,1
Еврейская АО	219,3	167,2	158,3	-27,8	-23,8	-5,3
Чукотский АО	158,1	50,2	50,3	-68,2	-68,3	+0,2
ДФО	10433,3	8268,6	8169,2	-21,7	-20,8	-1,2

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 57; Оценка численности постоянного населения на 1 января 2020 г. и в среднем за 2019 г. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/Popul2020.xls> (дата обращения: 16.03.2020).

²⁶ О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 14 сентября 2012 года №1289 (с изм от 24 июля 2020 №477) <http://docs.cntd.ru/document/902368999>

²⁷ Об утверждении программы по подготовке кадров для ключевых отраслей экономики ДФО и поддержке молодёжи на рынке труда: Распоряжение Правительства РФ от 18 августа 2018 года №1727-р. <http://docs.cntd.ru/document/550966249>

²⁸ О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории России и формирование региональной маршрутной сети: Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2013 года №1242 (с изм на 10 августа 2020 №1205) <http://docs.cntd.ru/document/499067321>

²⁹ Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению: Постановление Правительства РФ от 2 марта 2018 года №215 (с изм на 18 ноября 2019) <http://docs.cntd.ru/document/556679553>

ты дают положительный естественный прирост (Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край и Чукотский автономный округ), который сформировал небольшой «гребень» в целом по макрорегиону, но и они после пика 2015 г. неуклонно сдают позиции (рис. 1). Для остальных же территорий отрицательные значения уже достаточно устойчивы во времени. Распределение лидеров и аутсайдеров не изменилось. После 2015 г. масштабы оттока населения существенно сократились в основном благодаря смене знака миграционного сальдо в ресурсных регионах, Приморском крае и Амурской области, куда привлеченные отчасти новыми льготами, отчасти поддержкой государственных ресурсов и давлением «мягкой силы» в форме политического императива, направлены значительные инвестиции, потребовавшие сопутствующего потока трудовых ресурсов.

Незначительная положительная динамика естественного движения населения на промежутке 2012–2017 гг. была обусловлена вступлением в репродуктивный возраст более многочисленного поколения, на которое, безусловно, могли оказать воздействие меры государственной политики, включая материнский капитал и программы поддержки семей с детьми [Мотрич, 2019].

Однако изменение возрастной структуры населения в сторону увеличения лиц более старших возрастов нивелировало это преимущество, и уже начиная с 2018 г. смертность на Дальнем Востоке превысила рождаемость.

Миграционный отток населения, несмотря на пакет мер по привлечению соотечественников и граждан РФ, в том числе молодых специалистов из других регионов страны, так и не преодолен. За два последних года в ДФО уже нового состава въехало в общей сложности 685,8 тыс. чел., а выехало 703,7 тыс. чел. Наиболее интенсивный миграционный обмен сохраняется в субъектах Дальнего Востока, освоение которых осуществляется в большей степени вахтовым способом. Выбрасываемые «пики» как в положительную, так и в отрицательную зоны как раз и демонстрируют моменты начала или окончания инвестиционных проектов, реализуемых в регионах [Найден, 2017].

Мифы о высокой заработной плате на Дальнем Востоке остаются крайне устойчивыми. В случае номинальных размеров в отдельных отраслях и сферах деятельности (государственное управление, добывающий и финансовый сектора) это имеет место. Однако основной состав занятых в регионе относится к общественным секторам экономики (образование, здравоохранение, культура, социальная защита и коммунально-муниципальный сектор), где уровень оплаты труда значительно скромнее. Даже среднестатистическая номинальная заработная плата в субъектах ДФО превышает такую же номинальную заработную плату в среднем по стране только в северных районах: Чукотка (225%), Камчатка (162%), Колыма (196%), Якутия (153%), Сахалин (182%), где сосредоточены в основном высокодоходные отрасли экономики. Для

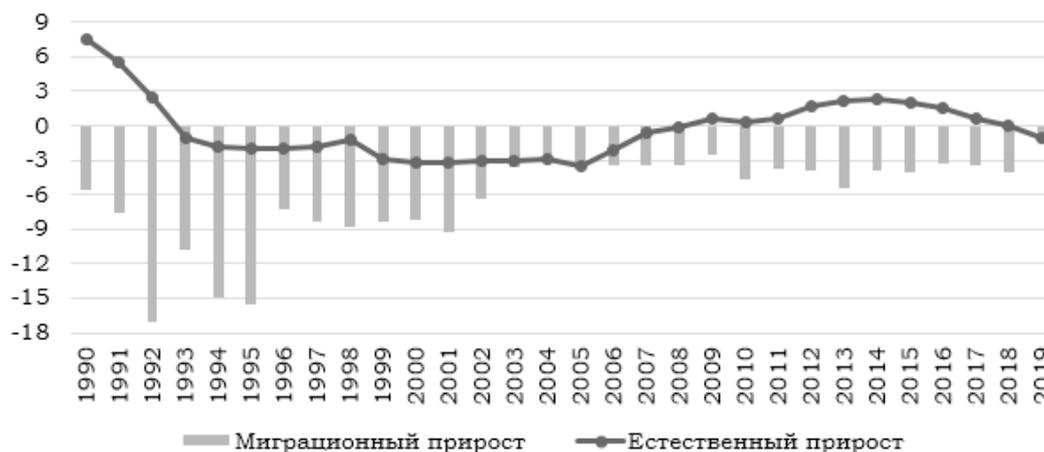


Рис. 1. Коэффициенты прироста населения ДФО (на 1000 чел.)

остальных территорий даже номинальное преимущество отсутствует, а в Бурятии, Забайкальском крае и Еврейской автономной области сохраняется устойчивое отставание от средней по стране. В то же время стоимость товаров и услуг на Дальнем Востоке в силу объективных природно-климатических, транспортных и экономических причин выше, чем в среднем по стране. Так, стоимость фиксированного набора товаров и услуг в тех самых высокооплачиваемых северных районах значительно превышает стоимость аналогичного набора в среднем по стране и главное в тех местах, куда так стремятся уехать дальневосточники и не только в отпуск. В результате по покупательной способности средняя заработная плата в северных районах Дальнего Востока превосходит среднероссийскую всего на 25–50%, что никак не согласуется с повышенным уровнем жизни. В южной части Дальнего Востока после пересчета оплаты труда по паритету фиксированного набора вообще возникает так называемый дефицит дохода.

Возможности получения альтернативного дохода в виде предпринимательского или инвестиционного (финансового) крайне ограничены, поэтому не могут стать массовым фактором привлечения населения в регион. Значительная доля (почти 20%) трансфертов и социальных выплат в доходах дальневосточников лишней раз подтверждают узкие рамки локальных рынков труда и высокую зависимость местных жителей от государственной опеки.

Доля жителей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, длительное время остается выше среднероссийского уровня. Если в целом по стране 12,6% населения живут за чертой бедности или только каждый восьмой человек, то в Еврейской автономной области к этой категории относятся почти 25% жителей или каждый четвертый, в Забайкальском крае и Республике Саха (Якутия) – каждый пятый, в Камчатском крае – каждый шестой³⁰. Соотношение между субъектами внутри ДФО строится таким образом: из 1,3 млн человек, живущих за чертой бедности, 20,6% сосредоточено в Приморском крае, 17,4% – в Забайкальском

крае, 14,3% – в Республике Саха (Якутия). Вопрос о достаточности мер государственной политики в отношении этой категории жителей остается открытым.

Бесспорно, уровень доходов является определяющим при формировании миграционных мотиваций населения, но не менее важным остается совокупное представление об уровне и качестве жизни, об условиях воспроизводства человеческого капитала, о масштабах и доступности социальной инфраструктуры, обеспечивающей функционирование образования, здравоохранения, культуры и спорта, реализацию жилищной и социальной политики, то есть речь идет о высокоразвитой и комфортной среде обитания [Минакир, 2020], которая далека от совершенства.

Проблемы с доступом к современной социальной инфраструктуре не сходят с повестки дня. Основные показатели обеспеченности местами в дошкольных, школьных и профессиональных образовательных учреждениях, равно как и в организациях системы здравоохранения, как правило, в среднем по субъекту Федерации ДФО демонстрируют уровень не ниже среднероссийского или немного выше. Однако очень часто дальневосточные потребители проигрывают не только в доступе к услуге, но и в ее качестве. Речь идет не просто о строительстве новых школ, больниц, спортивных сооружений, а о том, что это должны быть суперсовременные, максимально «продвинутое», высококлассно оборудованные многопрофильные объекты, способные обеспечивать местное население услугами высокого качества. Кроме того, усредненная статистика скрывает серьезные пробелы в наличии доступа к жизненно значимым услугам за пределами центральных городов и административных центров. Если учесть, что треть жителей Дальнего Востока проживает в труднодоступных, значительно удаленных локальных поселениях, для которых существуют сезонные ограничения по доставке товаров и зачастую объективно недоступны многие блага и услуги, становятся понятны масштабы проблемы [Найден, 2016].

Принимаемые меры к воспроизвод-

³⁰ Доля населения

ству социальной системы в рамках федеральных и региональных инвестиционных программ постепенно меняют ситуацию. Однако происходит это крайне медленно и неравномерно. Даже в случае ввода в эксплуатацию всех мощностей социально-значимых объектов, предусмотренных программами в рамках реализации национальных проектов, уровень обеспеченности объектами социальной инфраструктуры населения в субъектах ДФО вряд ли достигнет социально необходимых стандартов повсеместно. Во всяком случае, на горизонте 2025 г. только отдельные муниципальные образования (в первую очередь – крупные, центральные, экономически приоритетные) смогут обновить и/или расширить сеть объектов социальной инфраструктуры, большинство же территорий останутся в зоне катастрофического дефицита, что продолжит подпитывать негативный фон, мотивирующий население на отток [Найден, 2020].

Заключение. К сожалению, следует констатировать, что, несмотря на значительное количество разных по уровню, форме и содержанию мер, направленных на улучшение демографической ситуации и качества социальной среды, регион продолжает отставать от других регионов страны как по доходам, так и по качеству жизни, что ставит под сомнение системность предпринимаемых мер и реализуемых мероприятий.

Значительный перечень документов, принятых только в последнее десятилетие, демонстрирует permanently меняющиеся условия и временный характер тех или иных мер, якобы гарантирующих определенные преференции, что исключает возможность построения индивидуальных мотивационных стратегий, ориентированных на длительную перспективу.

Обилие абстрактных и во многом случайных количественных индикаторов, содержащихся в упомянутых программах, стратегиях, концепциях, вовсе не дают полноценного и системного представления о реальном состоянии, трендах и отклонениях в социальном развитии региона. Достижение строго определенных, прежде всего качественных результатов должно быть главной целью государственной социальной политики, если речь идет не просто о привлечении ми-

грантов, а о стремлении создать в регионе зоны максимального комфорта, в первую очередь, для местного, а затем для вновь прибывающего населения. Именно зоны, поскольку неоднородность дальневосточного пространства, высокая расщепленность факторов производства не позволяют обеспечить в каждом населенном пункте даже средние показатели социальной среды. Поэтому логичнее всего сосредоточить усилия на формировании эталонных условий высококачественной комфортной среды проживания в поясе максимальной плотности населения южной зоны Дальнего Востока с очагами в крупных и средних городах северной зоны, где есть возможность организации строительства современного и комфортного жилья, модернизации системы коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры.

Список литературы:

1. Аганбегян А. Г. Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 3. С. 165–187. DOI: 10.14530/se.2019.3.165-187.
2. Изотов Д. А. Дальний Восток: новации в государственной политике // *ЭКО*. 2017. № 4. С. 27–44.
3. Исаев А. Г. Территории опережающего развития: новый инструмент региональной экономической политики. // *ЭКО*. 2017. № 4. С. 61–77.
4. Минакир П. А. Новая восточная политика и экономические реалии // *Пространственная экономика*. 2015. № 2. С. 7–11.
5. Минакир П. А. Ожидания и реалии политики «поворота на Восток» // *Экономика региона*. 2017. Т. 13, вып. 4. С. 1016–1029. DOI 10.17059/2017-4-4
6. Минакир П. А., Найден С. Н. Социальная динамика на Дальнем Востоке: дефицит идей или провал институтов? // *Регион: экономика и социология*. 2020. № 3 (107). С. 30–61. DOI: 10.15372/REG20200302
7. Мотрич Е. А., Молодковец А. А. О формировании населения и трудовых ресурсов на Дальнем Востоке России // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2019. Т. 12.

№ 1. С. 53–69.

8. Мотрич Е. А., Найден С. Н. Влияние социально-демографической ситуации на трудовую миграцию: дальневосточный вектор // Проблемы прогнозирования. 2009. №5. С.134–146.

9. Найден С. Н. Развитие социальной инфраструктуры в условиях Дальнего Востока // Регионалистика. 2015. Т. 2. № 3. С. 6–17.

10. Найден С. Н. Социальные эффекты от реализации инвестиционных проектов в регионе // Регионалистика. 2017. Т. 4.

№ 6. С. 28–33. DOI: 10.14530/reg.2017.6

11. Найден С. Н., Грицко М. А. Реакция региональной социальной системы на институциональные и инвестиционные шоки // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 6. С. 6–22.

12. Найден С. Н., Грицко М. А., Буревая Н. С. Оценка развития социальной инфраструктуры в условиях реализации национальных проектов: опыт Хабаровского края // Власть и управление на Востоке России. 2020. № 3 (92). С. 644–82. DOI: 10.22394/1818-4049-2020-92-3-64-82

Библиографическое описание статьи

Найден С. Н. Реализация государственной политики на Дальнем Востоке // Власть и управление на Востоке России. 2020. № 4 (93). С. 24–36. DOI 10.22394/1818-4049-2020-93-4-24-36

Svetlana N. Naiden – Doctor of Economics, Professor, the Russian Academy of Sciences, Chief Researcher, Laboratory of the regional and interregional social and economic researches, the Economic Research Institute of FEB RAS (153, Tikhookeanskaya Str., Khabarovsk, 680042, Russia). *E-mail: nayden@ecrin.ru*

Implementation of the state policy in the Far East

The article examines the measures and results of the implementation of government strategies, programs, concepts adopted in the period 2009-2019. and aimed at the development of the subjects of the Far-Eastern federal district for the period up to 2025. Monitoring of indicators of demography of the population, living standards and development of social infrastructure was carried out. A comparative analysis of the actual and program indicators of development, as well as the responses of the socio-demographic system of the region to institutional innovations in the period 2009-2019 has been carried out. It has been established that, despite the abundance of adopted documents and a significant number of developed and applied measures, the achievement of the set goals, in any case, to maximize the population, has not been achieved. It is shown that the intensity of reproduction of social infrastructure facilities remains low, which weakly contributes to overcoming negative migration dynamics. The necessity of adjusting measures of state regulation in the field of social development and creating a comfortable living environment has been substantiated.

Keywords: population, social development, social infrastructure, state policy, the Russian Far East.

References:

1. Aganbegyan A. G. Development of the Far East: a national program in the context of national projects *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 2019, vol. 15, no. 3, pp. 165–187. DOI: 10.14530/se.2019.3.165-187. (In Russian).

2. Izotov D. A. The Far East: innovations in public policy *EKO* [ECO], 2017, no. 4, pp. 27–44. (In Russian).

3. Isaev A. G. Advanced development

territories: a new instrument of regional economic policy *EKO* [ECO], 2017, no. 4, pp. 61–77. (In Russian).

4. Minakir P. A. New Eastern Policy and Economic Realities *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 2015, no. 2, pp. 7–11. (In Russian).

5. Minakir P. A. Expectations and realities of the policy of “turning to the East” *Ekonomika regiona* [Economy of the region], 2017, vol. 13, issue 4, pp. 1016–1029. doi 10.17059 / 2017-4-4 (In Russian).

6. Minakir P. A., Naiden S. N. Social Dynamics in the Far East: Lack of Ideas or Failure of Institutions? *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2020, no. 3 (107), pp. 30–61. DOI: 10.15372 / REG20200302 (In Russian).

7. Motrich E. L., Molodkovets L. A. On the formation of the population and labor resources in the Russian Far East *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremenny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2019, vol. 12, no. 1, pp. 53–69. (In Russian).

8. Motrich E. L., Naiden S. N. The influence of the socio-demographic situation on labor migration: the Far Eastern vector *Problemy prognozirovaniya* [Problems of forecasting], 2009, no. 5, pp. 134–146. (In Russian).

9. Found S. N. Development of social infrastructure in the Far East *Regionalis-*

tika [Regionalistics], 2015, vol. 2, no. 3, pp. 6–17. (In Russian).

10. Found S.N. Social effects from the implementation of investment projects in the region *Regionalistika* [Regionalistics], 2017, vol. 4, no. 6, pp. 28–33. DOI: 10.14530 / reg.2017.6 (In Russian).

11. Nayden S.N., Gritsko M.A. The reaction of the regional social system to institutional and investment shocks *Regionalistika* [Regionalistics], 2016, vol. 3, no. 6, pp. 6–22. (In Russian).

12. Naiden S. N., Gritsko M. A., Burevaya N. S. Assessment of the development of social infrastructure in the context of the implementation of national projects: the experience of the Khabarovsk Territory *Vlast' i upravleniye na Vostoke Rossii* [Power and Administration in the East of Russia], 2020, no. 3 (92), pp. 64–82. DOI: 10.22394 / 1818-4049-2020-92-3-64-82 (In Russian).

Reference to the article

Naiden S. N. Implementation of the state policy in the Far East // Power and Administration in the East of Russia. 2020. No. 4 (93). Pp. 24–36. DOI 10.22394/1818-4049-2020-93-4-24-36
